

**Der Finanzausgleich zwischen dem Land
und den Gemeinden
in Baden - Württemberg**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
an der Ludwig - Maximilians - Universität
zu München

vorgelegt von

Wolfgang Kauffmann

aus Stuttgart

1959

Der Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden in Baden - Württemberg

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
an der Ludwig - Maximilians - Universität
zu München



vorgelegt von

Wolfgang Kauffmann

aus Stuttgart

1959

Referent: o.ö. Prof. Dr. F. Terhalle

Korreferent: o.ö. Prof. Dr. B. Pfister

Tag der mündlichen Prüfung: 23. 7. 1958

MEINEN LIEBEN ELTERN

Inhalt

Vorwort	1
-------------------	---

Einleitung

Die Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich

I. Wesen und Bedeutung des Finanzausgleichs	9
II. Historische und politische Voraussetzungen	11
III. Die Finanzordnung des Bonner Grundgesetzes	14

Erster Teil

Der Finanzausgleich in Baden - Württemberg

I. Die Aufgabe des "Inneren Finanzausgleichs"	19
II. Der "Interkommunale Finanzausgleich"	23
III. Die "Verbundene Steuerwirtschaft"	24
IV. Die Aufspaltung der Verbundmasse	30

Zweiter Teil

Die Verteilung der Schlüssel- und Bedarfszuweisungen

I. Die Gemeinsamkeit der Aufgabe beim "System der starren Finanzzuweisungen" und der "Verbundenen Steuerwirtschaft"	39
II. Verteilungsmaßstäbe der Schlüsselzuweisungen	39
III. Die Verteilung der Schlüsselmasse der Gemeinden	40
IV. Die Bedarfsmeßzahl	43
V. Die Steuerkraftmeßzahl	47
VI. Die Verteilung der Schlüsselmasse der Landkreise	49
VII. Der Ausgleichstock	51
VIII. Der Kommunale Notstock	53

D r i t t e r T e i l
Der Sonderlastenausgleich

I. Gegenstand und Zweck	57
II. Der Schullastenausgleich	59
III. Die Gastschülerbeiträge	63
IV. Der Polizeilastenausgleich	64
V. Das Gesundheitswesen	68
VI. Die Umlagen	71

V i e r t e r T e i l

Die Bedeutung der "Verbundenen Steuerwirtschaft"
für die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände

I. Rückblick	73
II. Die "Verbundene Steuerwirtschaft" im Finanzsystem der baden - württembergischen Gemeinden (GV)	74
III. Die Finanzkraftunterschiede der Länder	89
 Literaturverzeichnis	 96

V o r w o r t

Der Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden, sowie den Gemeindeverbänden in Baden - Württemberg, der den Gegenstand dieser Arbeit bildet, ist durch die "Verbundene Steuerwirtschaft" gekennzeichnet. Ein System, dessen Einführung in der jahrelangen Auseinandersetzung um die Neuordnung der Finanzverfassung ein Hauptanliegen der Gemeinden und ihrer Spitzenverbände darstellte. Die jüngste Verfassungsänderung auf dem Gebiete des Finanzwesens hat die Forderung der kommunalen Gebietskörperschaften erfüllt, und dem Gedanken der "Verbundenen Steuerwirtschaft" damit über Baden - Württemberg hinaus praktische Bedeutung verliehen.

Es versteht sich deshalb fast von selbst, daß die vorliegende Arbeit sich nicht nur auf eine mehr oder weniger lückenlose Darstellung der Fülle technischer Einzelheiten beschränkt, die in ihrer Gesamtheit die finanziellen Beziehungen zwischen dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften regeln. Es ergibt sich vielmehr die Aufgabe, die "Verbundene Steuerwirtschaft" am Beispiel eines Bundeslandes, das auf diesem Gebiet über eine gewisse Tradition verfügt, auf ihre Leistungsfähigkeit, auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede gegenüber dem hergebrachten Prinzip der "Starren Finanzzuweisungen" zu untersuchen. Vergleichende Hinweise auf dieses System am Beispiel des Nachbarlandes Bayern mögen zeigen, ob die "Verbundene Steuerwirtschaft" die Vorteile für sich in Anspruch nehmen darf, die sich ihre Verfechter von ihr versprechen und die sie den "Starren Finanzzuweisungen" so überlegen machen soll. Das führt uns zu der Frage, ob die "Verbundene Steuerwirtschaft" das der typischen Aufgabenstellung der Gemeinden entsprechende System zur Ergänzung ihres durch eigene Einnahmequellen ungedeckten Finanzbedarfs darstellt - womit einem erwiesenen Mangel unserer Finanzverfassung abgeholfen wäre.

Es sei mir an dieser Stelle gestattet, meinem verehrten
Lehrer Herrn Prof. Dr. F. Terhalle für die wertvollen
Hinweise bei der Fertigung dieser Arbeit meinen aufrichtigen Dank auszusprechen.

Ditzingen am 1. Dezember 1957

Wolfgang Kauffmann

Einleitung

Die Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich

I. Wesen und Bedeutung des Finanzausgleichs

Die öffentliche Finanzwirtschaft der Gegenwart ist durch das "Gesetz der wachsenden Staatsausgaben" (Ad. Wagner) und deren nahezu ausnahmslosen Deckung auf dem Wege der Besteuerung bestimmt. Nicht zu unrecht hat man den modernen Staat - wenn auch unzulänglich - als Steuerstaat gekennzeichnet.

Die Inanspruchnahme und Umleitung von über einem Drittel des Volkseinkommens durch die öffentliche Hand machen ein ungeordnetes Nebeneinander der einzelnen Gebietskörperschaften auf dem Gebiete der Einnahmegestaltung unmöglich. "Intensität und Form der politischen, wie der wirtschaftlichen Einheit verlangen nach einem entsprechenden Ausdruck in der staatsfinanzpolitischen Verfassung und umgekehrt." ¹⁾ Starke Unterschiede zwischen arm und reich drängen nicht nur auf dem privaten Sektor zu einer sozial- und gerechtigkeitspolitischen Korrektur der verkehrswirtschaftlichen Einkommensverteilung. Besonders im Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft wird es geradezu als eine Fehlkonstruktion empfunden, "wenn dasjenige, was gleichartige öffentliche Finanzwirtschaften namentlich für den einzelnen leisten, sowie das, was sie von ihren Steuerzahlern verlangen, von Ort zu Ort und von Provinz zu Provinz starke Unterschiede aufweist". ²⁾

Die Einheit aller "nationalen öffentlichen Finanzwirtschaft" im einheitlichen Sozial- und Wirtschaftsgebiet mit der konkreten Gliederung des Staates in eine Vielzahl von Gebietskörperschaften in Einklang zu bringen, macht den Finanzausgleich zu einer "politisch und wirtschaftlich

1) F. Terhalle, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden (Berlin 1948) S. 283.

2) ders., a.a.O., S. 283.

gleich wichtigen, alle Seiten der betroffenen Finanzwirtschaften unmittelbar und mittelbar betreffenden Aufgabe einer Ordnung ihres Nebeneinander." 1)

Das Zusammenwirken so verschiedenartiger Zielsetzungen, wie es solche der Volks- und Privatwirtschaft, der Staatsform und des Staatsaufbaus nun einmal sind, charakterisiert den Finanzausgleich als eine "finanzwissenschaftliche, also wirtschaftswissenschaftliche, sowie eine staats- und verwaltungspolitische Kategorie." 2) Einheit und Vielheit, wirtschaftliche und staatspolitische Forderungen stehen dabei immer in einem gewissen Gegensatz: die wirtschaftlich - technischen Forderungen führen zu einer Überterrationalisierung, die dem staatspolitischen Ideal verbandsmäßiger Gliederung für lokale und regionale Zwecke nicht entspricht. Das staats- und verwaltungspolitische Ziel einer möglichst beweglichen und eigenverantwortlichen Selbstverwaltung überfordert die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft, wie auch der Einzelwirtschaften.

Diese Spannungen erfahren ihren schärfsten Ausdruck, wenn der Staat - um mit Popitz zu sprechen - ein "Plural" ist. 3) Das Problem kompliziert sich nicht nur allein dadurch, daß dem Staat und den Gemeinden nun auch noch die Gliedstaaten als weitere Finanzausgleichspartner zur Seite treten! Während das Verhältnis von Staat und Gemeinden durch das Prinzip der Über- und Unterordnung bestimmt ist, erheben die Gliedstaa-

-
- 1) F. Terhalle, a.a.O., S.288; zum Begriff und Wesen des Finanzausgleichs ferner: J.Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Berlin 1932) S. 1 ff; ders. im Handwörterbuch der Staatswissenschaften (1926) Bd.III S.1016 ff; ders. im Handbuch der Finanzwissenschaft (1927) Bd. II S.370 ff; W.Bickel, Finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften, Der Finanzausgleich im Handbuch der Finanzwissenschaft (1953) Bd. II S, 730 ff.
 - 2) Vergl. dazu und zum ff. J.Popitz, der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Berlin 1932) S. 1 ff.
 - 3) Zum Problem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: J.Popitz, a.a.O., S. 89 ff, ferner A.Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung (1922) und W.Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat (1948) S. 1 ff.

ten kraft ihrer eigenen "Staatlichen Qualität" auf der Ebene der Gleichordnung Anspruch auf die Ausübung staatlicher Rechte und Aufgaben, die auf dem Verhandlungsweg gelöst werden müssen. Dabei wird gerade durch die Verteilung der Einnahmequellen über die Leistungsfähigkeit und das Kräfteverhältnis von zentral- und gliedstaatlicher Gewalt entschieden. Die Bedeutung der Finanzverfassung für die bundesstaatliche Verfassungswirklichkeit kennzeichnet den Finanzausgleich als eine Aufgabe von höchster staatspolitischer Entscheidung.

II. Historische und politische Voraussetzungen

Starke Spannungen und Wechselwirkungen zwischen dem Gedanken der Einheit aller öffentlichen Finanzwirtschaft und der konkreten Gliederung des Staates haben den deutschen Finanzausgleich seit jeher charakterisiert - sie blieben auch der Bundesrepublik nicht erspart. Wie die Geschichte der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland überhaupt durch das Ringen zwischen einheitsstaatlichen und bundesstaatlichen Kräften gekennzeichnet ist. Aber die Umstände ließen einer grundlegenden und großzügigen Neuordnung keinen Raum. Neben die Schwierigkeiten und Probleme, die den bundesstaatlichen Finanzausgleich schon immer ausgemacht haben, traten die besonderen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, unter denen das Grundgesetz zustande kam, deren Züge es trägt, und aus denen heraus auch seine Finanzverfassung verstanden werden muß. 1)

Zwölf Jahre nationalsozialistischer Regierung in Deutschland waren mit einer Überbetonung der Zentralgewalt auf Kosten der Länder und Gemeinden einhergegangen, und hatten den Gedanken des Einheitsstaates in weiten Kreisen diskriminiert. Nach dem Zusammenbruch des Reiches war die Staatsgewalt auf die Siegermächte übergegangen, die sie im Rahmen des alliierten Besatzungsrechts teilweise und in Stufen auf

1) Vergl. dazu Hermann v. Mangoldt in der Einleitung seines Kommentars zum Bonner Grundgesetz (1950) S. 1 ff.

die von ihnen "etablierten" Länder übertrugen. Das Fehlen einer - noch so schwachen - deutschen Zentralgewalt und die Überspitzung des Einheitsstaates im "Dritten Reich" in Verbindung mit dem Wiedererwachen eines neuen politischen Lebens und seiner Beschränkung auf Länder- und Gemeindeebene gab den Gedanken des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung neue Kraft. Alliierte Vorstellungen drängten in dieselbe Richtung ¹⁾, und wiesen den Weg für die Form einer zukünftigen deutschen Staatlichkeit.

80 Jahre deutscher Reichsgeschichte trennen die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Bismarckreiches von der Errichtung der Bundesrepublik. Damals (1860 und 1870) schlossen sich souveräne und festgefügte deutsche Staaten ²⁾ durch Bundesvertrag in einem Bund zusammen. Das Ergebnis dieses vertraglichen Zusammenschlusses war ein Bundesstaat, wie er der Situation und dem historischen Gewicht der Vertragspartner entsprach. Aber der Name "Deutsches Reich", den sie dem Gesamtstaat gaben, wies schon über den föderalistischen Ausgangspunkt hinaus. In der Folge hat ein stetiger Prozeß die ursprünglich bundesstaatlichen Prinzipien durch einheitsstaatliche Tendenzen ersetzt. Politische Zweckmäßigkeit und wirtschaftliche Notwendigkeit, drängende wirtschafts- und sozialpolitische Gesamtaufgaben riefen das Reich immer mehr in die Verantwortung. Sie forderten gerade auf finanzwirtschaftlichem Gebiet eine Stärkung des Reiches und eine Einschränkung der gliedstaatlichen Gewalt, die dem politischen und wirtschaftlichen Einheitswillen Fesseln anlegte. ³⁾ Mit dem Ende der fürstlichen Landes-

1) Über deren Einfluß auf das Grundgesetz: Hans Berger, Zur Entstehung des Bonner Grundgesetzes, DtVerw. (1949) S. 309 ff.

2) Vergl. dazu W. Münchheimer in: Die Bundesländer, Beiträge zur Neugliederung der Bundesrepublik. Herausgegeben vom Institut zur Förderung öffentl. Angelegenheiten (Frankfurt/M 1950) S. 117 ff.

3) Zur Geschichte des deutschen Finanzausgleichs: F. Terhalle, Die Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des zweiten Weltkrieges im Handbuch der Finanzwissenschaft (1950) Bd. I S. 274 ff.

herrschaft sank zugleich ein letztes Moment der historischen Eigenstaatlichkeit der Länder, und machte das Reich und erst in zweiter Linie die Länder zum Staatsträger. Bei der Neuordnung der Verfassung dachte niemand daran, den alten Bundesvertrag zu erneuern, oder auf die Länder als Träger der Verfassung zurückzugreifen. Die Weimarer Verfassung wurde in einem einheitsstaatlichen Entstehungsakt aus dem verfassungsgebenden Willen des Gesamtvolkes geschaffen. Wohl trug die Verfassung bundesstaatliche Züge, aber doch mehr im Sinne einer organischen Gliederung eines betont dezentralisierten Einheitsstaates. Die große Aufgabenlast eines verlorenen Krieges hatte dem Reich besonders auf dem Gebiete der Finanzverfassung die ihm gebührende Stellung gebracht, und die Entwicklung einheitsstaatlicher Tendenzen gefördert.

Das Bonner Grundgesetz führte diese Entwicklung um drei Jahrzehnte zurück zu der Verfassungsgestaltung der Bundesrepublik, und scheint die Erkenntnis, daß sich die Lehren der Geschichte darin erschöpfen, daß wir nichts aus ihr lernen, erneut zu bestätigen. Aber die Vorzeichen hatten sich geändert ! Die unübersehbaren Aufgaben, die auf dem Gebiete der Wirtschafts-, Sozial-, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik und aus der Regelung der äußeren und inneren Kriegsfolgelasten auf den Bund warteten, standen in einem offenen Widerspruch zu einer Schwächung der Bundesgewalt zugunsten der Länder. Die im übrigen mit Ausnahme Bayerns gar keine historisch gewachsenen Einheiten ¹⁾ darstellen, worauf schon Th. Heuss im Parlamentarischen Rat hinwies, als er ausführte: "Ich will niemand zu nahe treten, aber manche dieser Staaten sind weniger originär als originell in der Art, wie sie geworden sind." ²⁾

1) Vergl. dazu Hermann L. Brill in dem oben zitierten Sammelwert: Die Bundesländer S. 6 ff.

2) Dazu im übrigen die sehr drastischen Ausführungen von Th. Heuss in den Beratungen des Parlamentarischen Rates (Sten. Bericht, 3. Sitzung S. 41).

Kein Wunder, daß es gerade bei der Aufteilung der Finanzgewalt - weniger in der Frage der Gesetzgebungshoheit, als der Ertrags- und Verwaltungshoheit - zu heftigen Auseinandersetzungen kam. 1) "Es wurde in der künftigen Finanzordnung zu Recht auch eine Kernfrage der politischen Gliederung des Bundes gesehen." 2) Es ist bekannt, daß das Finanzwesen in den Beratungen des Parlamentarischen Rates den umstrittensten Gegenstand bildete, und daß der Kompromiß, der zwischen den Ländern und der zukünftigen Bundesgewalt schließlich zustande kam, zu Lasten der kommunalen Gebietskörperschaften ging, und die reichen und bitteren Erfahrungen des deutschen Finanzausgleichs um ein neues Kapitel bereichert hat.

III. Die Finanzordnung des Bonner Grundgesetzes

Die Gesetzgebungshoheit über alle bedeutenden Steuern liegt im Interesse der einheitlichen Gesetzgebung im einheitlichen Sozial- und Wirtschaftsgebiet praktisch beim Bund (Art. 105 GG in Verbindung mit Art. 72 GG). Die Trennung der Gesetzgebung zwischen den Finanzausgleichspartnern nach Maßgabe der Steuerertragshoheit ist unmöglich 3) und nur in zwei Fällen durchbrochen: die Regelung der "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" fällt in die Kompetenz der Länder (Art. 105 Abs. 2 Satz 1 GG), die Festsetzung der Hebesätze der Realsteuern in die der Gemeinden (Art. 105 Abs. 2 Satz 3 GG).

Die Verwaltungshoheit ist entgegen der Einsicht, daß eine einheitliche Gesetzgebung zu ihrer Durchsetzung auch nach einer einheitlichen Ver-

1) Vergl. dazu Herman Höpker - Aschoff, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, ArchöR (1949) Bd. 75 S. 320 ff; G. Wacke, Das Finanzwesen der Bundesrepublik (1950); O. Bühler im Bonner Kommentar, X. Finanzwesen (1950); ders. Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen, Festschrift für R. Thoma (1950) S. 1; ders. Steuerrecht I (1951) S. 46-59, 92-111.

2) Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht (1954) S. 191.

3) Vergl. dazu W. Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat (1948) S. 9.

waltung verlangt ¹⁾ - in Abkehr von der bewährten Reichsfinanzverwaltung (Erzberger'sche Finanzreform) - zwischen Bund und Länder geteilt (Art. 108 GG). ²⁾

In der entscheidenden Frage über die Verteilung der Steuerquellen wurde nicht einmal ein voller Kompromiß erzielt, sondern nur eine Rahmengesetzgebung, deren Vorläufigkeit und Änderungsbedürftigkeit der Grundgesetzgeber selbst empfunden hat, als er die endgültige Regelung in die Zukunft verschob (Art. 107 GG). Bei der Regelung der Ertragshoheit hatte der Grundgesetzgeber nämlich - entgegen der Popitz'schen Lösung des Finanzausgleichs im Reich ³⁾ - entsprechend dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik ursprünglich zwei große Finanzmassen einander gegenübergestellt: die Finanzmasse des Bundes auf der einen, die von Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite (Art. 106 GG). Die Steuern, deren Ertrag der Bund nach Art. 106 GG nicht für sich beanspruchte "flossen - der Aufzählung dieses Artikels nach - den Ländern und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu". (Art. 106 Abs. 2 GG). Die finanzielle Ausstattung der Gemeinden war also den Ländern überlassen. Die Gemeindefinanzen sind "Integrierende Bestandteile der Länderfinanzmasse" und die kommunalen Gebietskörperschaften in Abwandlung des bekannten Bismarckwortes "Kostgänger der Länder" geworden, auf deren Gesetzgebung sie keinen verfassungsmäßigen Einfluß besitzen. Wie das Grundgesetz überhaupt keinen der Verfassungswirklichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden entsprechende Gliederung, sondern einen zweistufigen Aufbau von Bund und Ländern erstrebt, in dem die Gemeinden

1) Vergl. dazu F. Terhalle a. a. O. S. 294 und den Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, "Organische Steuerreform" (1953) S. 78.

2) Siehe dazu die problematische Ausführung in den Bundes-Gesetzen über die Finanzverwaltung vom 6. Sept. 1950 (BGBl. S. 448) und 15. Mai 1952 (BGBl. I S. 293); G. Wacke, Das Gesetz über die Finanzverwaltung, FinArch Bd. 12 S. 713.

3) J. Popitz a. a. O., S. 89 ff.

der "Inneren Organisation" der Länder angehören. ¹⁾ Das Grundgesetz geht von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für das Recht der kommunalen Körperschaften aus (Art. 73 bis 75 GG), und trägt den Gemeinden nur in Form einer "Institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung" (Art. 28 Abs. 2 GG) Rechnung, die auch in den Länderverfassungen gewährleistet ist (Art. 71 Abs. 1 der Verfassung von Baden - Württemberg, Art. 11 der Verfassung des Freistaates Bayern). Wie stark dieses Moment ist, geht daraus hervor, daß der Grundgesetzgeber die Gemeinden von der Neuverteilung der Steuern in der Ermächtigung des Art. 107 GG ausschloß.

An diese - nicht nur von den Gemeinden als unzulänglich empfundene - Regelung hat sich bekanntlich eine jahrelange Auseinandersetzung angeschlossen, die auch bei den Gesetzgebungsarbeiten zur Ausführung des Art. 107 GG eine Rolle gespielt hat, ²⁾ an der aber das "Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung" (Finanzverfassungsgesetz) vom 23. Dez. 1955 (BGBl. I S. 817) nichts änderte. Gegen eine Einbeziehung der Gemeinden in die Ermächtigung des Art. 107 GG sprachen nicht nur die grundsätzliche Konstruktion des Grundgesetzes (s. oben) und rein rechtliche Bedenken aus der Natur des Art. 107 GG. Die Bundesregierung wollte den - ohnehin schon sehr umstrittenen und verzögerten - Gesamtentwurf nicht mit einer Verfassungsänderung noch zusätzlich belasten, da deren Annahme auf Grund der Mehrverhältnisse im Bundestag und Bundesrat gefährdet und damit der ganze Entwurf in Frage gestellt gewesen wäre. Denn das wollte man vermeiden, was allein schon aus der Zeitnot verstanden werden muß, unter der der Gesetzgeber bei dieser Aufgabe stand. ³⁾

1) Vergl. dazu Th. Maunz a.a.O S. 133 ff.

2) Vergl. dazu und zum ff. das umfangreiche Material zu den Gesetzgebungsarbeiten für das Finanzverfassungsgesetz in: Drucksache 480 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953 vom 29. Apr. 1954.

3) Die ursprüngliche Frist des Art. 107 GG vom 31. Dez. 1952 mußte (Fortsetzung der Fußnote 3) siehe Seite 17).

Daß dieser indessen die Dringlichkeit der Aufgabe über der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern nicht verkannte, geht daraus hervor, daß sämtliche Fraktionen des Bundestages am 7. Dezember 1954 einen Initiativentwurf einbrachten, ¹⁾ der als "Ein Vorstoß zugunsten der Gemeinden" (DZ Nr. 103 vom 24. 12. 1954) gewertet werden konnte und die jahrelangen Bemühungen der kommunalen Spitzenverbände ihrem Ziel näher brachte. ²⁾ Das "Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG" vom 24. Dezember 1956 (BGBl. I S. 1077) hat den Gemeinden die Erfüllung ihrer Forderungen und damit einen gewissen Abschluß auf dem Gebiete der Finanzordnung gebracht: die Realsteuergarantie (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG), die Ablösung des Systems der sog. "Starren Finanzzuweisungen" durch die "Verbundene Steuerwirtschaft" (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG) und die Wiedereinführung der §§ 54 und 55 des alten Reichsfinanzausgleichsgesetzes von 1926 (Art. 106 Abs. 7 GG).

Aber es stellt sich zurecht die Frage, ob damit eine "Stärkung der Gemeindefinanzen" und "Ein weiterer Schritt zur Selbstverwaltung" (DZ Nr. 21 vom 14. März 1956) erreicht sind? Der Fortschritt gegenüber der seitherigen Regelung soll nicht geschmälert werden: die Gemeinden haben nun neben der finanziellen Sicherung gegenüber zusätzlichen Aufgaben einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Realsteuern, die

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 16:

durch die verfassungsändernden Gesetze vom 20. April 1953 (BGBl. I S. 130) und 25. Dez. 1954 (BGBl. I S. 517) auf den 31. Dez. 1954 und 31. Dez. 1955 verlängert werden.

- 1) Initiativentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, GB/BHE und DP, Drucksache 1050 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953 vom 7. Dez. 1954 und Drucksache 2063 vom 2. Febr. 1956; dazu: Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft (1954) S. 325.
- 2) Zu der umfangreichen Literatur aus kommunaler Sicht vor allem: Der Städtetag; H. Delvos in: Der Städtetag (1954) S. 271; Arbeitsergebnisse der 8. Hauptversammlung des Deutschen Städtetags in: Der Städtetag (1955). Zur Frage der Verbundenen Steuerwirtschaft: Deutscher Städtetag, Rückkehr zur verbundenen Steuerwirtschaft (1953).

damit dem Zugriffsrecht und der Zugriffsmöglichkeit der Länder entzogen sind, und werden vom 1. April 1958 an (Art. II des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG) im Wege des Steuerverbunds am Landesanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer beteiligt. Die Neuordnung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das entscheidende Moment geblieben ist: die finanzielle Ausstattung der Gemeinden bleibt mit Ausnahme dieser (bundes) verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Zuständigkeit der Länder überlassen. Art. 106 GG in der Fassung vom 24. Dezember 1956 spricht in dieser Hinsicht eine deutliche Sprache: "Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV)". Der vom Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Gemeinden (GV) im Wege des Steuerverbunds zufließende Hundertsatz wird von der Landesgesetzgebung bestimmt (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG). "Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung ob und wieweit das Einkommen der Landessteuern den Gemeinden (GV) zufließt" (Art. 106 Abs. 6 Satz 5 GG).

Erster Teil

Der Finanzausgleich in Baden - Württemberg

I. Die Aufgabe des "Inneren Finanzausgleichs"

Der "Innere Finanzausgleich" in Baden - Württemberg regelt unter den bundesverfassungsrechtlichen Verpflichtungen des Landes: ¹⁾

1. die finanziellen Beziehungen zwischen dem Land auf der einen und den kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Stadt- und Landkreise) auf der anderen Seite.

"Die Gemeinde erhebt Steuern und andere Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften, soweit die sonstigen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen" (§ 100 Abs. 3 der Gemeindeordnung von Baden - Württemberg vom 25. Juli 1955 (GesBl. S. 129).

An Gemeindesteuern sind zur Zeit eingeführt: ²⁾

a) die Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG)

aa) Gewerbesteuer nach GewStG in der Fassung vom 21.12.1954 (BGBI. I S 473), §§ 1 - 11 EinfG zu den Realsteuergesetzen vom 1.12.1936 (RGBl. I S. 961), VO der vorl. Regierung von Baden - Württemberg zur Ausführung des Gewerbesteuergesetzes vom 13.4.1953 (GesBl. S. 30), dazu für die Reg.-Bez. Nordwürttemberg und Nordbaden VO der Landesregierung über die Genehmigung der Realsteuerhebesätze vom 23.4.1952 (RegBl. S. 50);

bb) Grundsteuer nach GrundStG in der Fassung vom 10.8.1951 (BGBI. I S. 519), Grundsteuererlaß VO vom 26.3.1952 (BGBI. I S. 209);

b) die Hundesteuer

Reg.-Bez. Nordwürttemberg und Südwürttemberg - Hohenzollern (württemberg. Teil) nach Art. 18 bis 20 Gemeindesteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.7.1929 (RegBl. S. 283);

-
- 1) Vergl. dazu und zum ff. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden sowie den Gemeindeverbänden in Baden - Württemberg (Finanzausgleichsgesetz - FAG -), Beilage 300 des Landtags von Baden - Württemberg vom 10. März 1954 S. 429 ff.
 - 2) Dazu eingehend Kunze - Schmid, Kommentar zur Gemeindeordnung von Baden - Württemberg (1956) S. 642 ff.

Art. 19 und Art. 28 Abs. 6 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden (GV) vom 15.5.1939 (GesBl.S. 59) im Hohenzollerischen Teil;

In den Reg.-Bez. Nordbaden und Südbaden nach dem Hundesteuergesetz vom 14.12.1922 (GVBl.S. 965) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 6.12.1923 (GVBl. S. 358) und vom 20.7.1933 (GVBl. S. 149), des Art. 58 Ziff. 2 der NotVO vom 9.10.1931 (GVBl. S. 369), des § 5 des Staatshaushaltsgesetzes vom 29.7.1936 (GVBl.S. 101) und VollzVO vom 29.6.1932 (GVBl.S. 165) mit Änd.vom 27.7.1933 (GVBl. 149), § 7 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vom 16.6.1943 (GVBl.S. 160) in Verb. mit § 18 Abs. 2 Ziff. 2 des FAG von 1954 und Richtlinien zu § 3 Abs. 3 des Gesetzes vom 17.6.1935 (GVBl. S. 531) mit Änd. im GVBl. 1936 S. 433 und 1938 S. 1183;

c) die Einwohnersteuer

beschränkt auf den Reg.-Bez. Südwürttemberg - Hohenzollern nach der Einwohnersteuerordnung in der Fassung vom 10.9.1951 (RegBl.S. 104);

d) die Vergnügungssteuer

einheitlich in allen Gemeinden Baden - Württembergs nach dem Gesetz über die Vergnügungssteuer vom 31.1.1955 (GesBl.S. 41);

e) die Getränkesteuer

nach § 3 des Zweiten Abschnitts der ReichsNotVO vom 26.7.1930 (RGBl. I S. 311) in der Fassung von Kap. 1. Art. 1 der ReichsNotVO vom 1.12.1930 (RGBl. I S. 517) und Kap. VII Art. 1 der AnpassungsVO vom 23.12.1931 (RGBl. I S. 779), DurchfBestimmungen vom 4.9.1930 (RGBl. I. S. 450) dazu in den Reg.-Bez. Nordwürttemberg und Südwürttemberg - Hohenzollern ohne hohenzollerischen Teil Art. 20 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden (Gemeindeverbänden) vom 15.5.1939 (RegBl. S. 59) und VO des Innen- und Finanzministeriums vom 28.8.1930 (RegBl.S. 280), im hohenzollerischen Teil § 13 KAG, in den Reg.-Bez. Nordbaden und Südbaden VO über Gemeindebiersteuer, Getränkesteuer und Bürgersteuer vom 8.11.1930 (GVBl. S. 199);

f) die Speiseeisabgabe

wird nur in den Reg.-Bez. Nordbaden und Südbaden nach § 15 des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes vom 16.6.1943 (GVBl. S. 60) in Verbindung mit § 18 Abs. 2 Nr. 2 FAG vom 26.7.1954 (GesBl.S. 103) und für Südbaden nach dem RdErl. des Min. des Inneren und der Finanzen vom 24.4.1952 (BadMinBl. S. 151) erhoben.

Neben diesen Steuern können die Gemeinden Beiträge und Gebühren erheben:

- a) "Beiträge können erhoben werden zu den Kosten der Herstellung und Unterhaltung von Einrichtungen, die Gemeinden für das öffentliche Wohl schaffen, oder geschaffen haben; sie dürfen von denen erhoben werden, denen aus der Einrichtung besondere Vorteile erwachsen" (Art. 13 FAG für Württemberg vom 15.5.1939 (RegBl. S. 59) in Verbindung mit § 18 Abs. 3 des FAG vom 26.7.1954 (GesBl. S. 103);

Einheitlich gesetzlich geregelt ist für Baden - Württemberg die Erhebung einer Fremdenverkehrsabgabe durch das "Gesetz über die Abgabe zur Förderung des Fremdenverkehrs vom 27.10.1953 (GesBl. S. 180) mit Mustersatzung vom 29.3.1954 (GABl. S. 174);

Sonst können die Gemeinden in der Regel durch Gemeindegliederung Beiträge einführen, wie zum Beispiel Dolenbeiträge nach der VO des fr. württ. Innenministers vom 10.12.1941 (RegBl. 1942 S 1) und Straßenkostenbeiträge nach Art. 24 der Württ. BauO vom 28.7.1910 (RegBl. S. 333) in der Fassung des Art. 2 des Gesetzes vom 6.2.1923 (RegBl. S. 79). Ferner sei noch erwähnt die Feuerwehrabgabe, die zum Beispiel im Reg.-Bez. Nordwürttemberg auf Grund Art. 22 VO vom 21.1.1937 (RegBl. S. 21) und VO vom 15.7.1937 (RegBl. S. 61) und im Reg.-Bez. Südwürttemberg - Hohenzollern nach Art. 162 des Status des Feuerlöschwesens vom 25.4.1947 (RegBl. S. 77) erhoben werden.

- b) Gebühren werden in der Regel in der Form von Benutzungs- und Verwaltungsgebühren erhoben. Die ersteren werden erhoben für die Benutzung von Einrichtungen, welche die Gemeinden im öffentlichen Interesse unterhalten (Art. 14 des Württ. FAG v. 1939); als Beispiel seien erwähnt die Schlachthausgebühren für die Benutzung der gemeindlichen Schlachthäuser und Schlachtviehmärkte nach § 1 der VO über die Gebühren der Schlachtviehmärkte vom 5.5.1933 (RegBl. I S. 242) in der Fassung des Gesetzes vom 2.7.1936 (RegBl. I S. 535). Hierher gehören ferner Kurtaxen, Gebühren für die Benutzung öffentlicher Badeanstalten, Büchereien etc.

Wie die Gemeinden haben auch die Landkreise nach Art. 73 Abs. 2 der Verfassung von Baden - Württemberg vom 11. Nov. 1953 (GesBl. S. 173) und nach § 42 Abs. 1 der Landkreisordnung für Baden - Württemberg vom 10. Oktober 1955 (GesBl. S. 207) "das Recht, eigene Steuern und sonstige Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben."

Zur Zeit stehen den Landkreisen ff. Steuern zu: ¹⁾

1) T. Müller, Kommentar zur Landkreisordnung für Baden - Württemberg (1955) S. 127 ff.

nehmen, Finanzzuweisungen, Ersatzleistungen und sonstigen Zuwendungen) nicht gedeckt ist, kann der Landkreis von den kreisangehörigen Gemeinden und den gemeindefreien Grundstücken eine Kreisumlage erheben (§ 42 Abs. 2 der Landkreisordnung für Baden - Württemberg), auf die weiter unten noch eingehend eingegangen wird.

2. den interkommunalen (zwischengemeindlichen) Finanz- und Lastenausgleich, d.h.

- a) die möglichst gerechte Unterverteilung einer vom Lande aus seinen Einnahmen bereitzustellenden "Kommunalen Finanzausgleichsmasse" (Art. 73 Abs. 3 der Verfassung von Baden - Württemberg vom 11. November 1953 - GesBl. S. 173 -) im Wege des Steuerverbunds (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG) unter die kommunalen Gebietskörperschaften zur Deckung der durch eigene Steuern und Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben.
- b) die möglichst gerechte, der finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechende Heranziehung der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zu gewissen gemeinschaftlichen Aufgaben, bzw. zur Deckung des Zuschußbedarfs übergeordneter Körperschaften. Darunter fallen die Polizeilasten, Schullasten und Umlagen.

Mit der Regelung des "Inneren Finanzausgleichs" soll zugleich der Verpflichtung des Landes aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 seiner Verfassung genügt werden, die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten.

II. Der "Interkommunale Finanzausgleich"

Gesetzliche Grundlage des "Interkommunalen Finanzausgleichs" ist das "Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden sowie Gemeindeverbänden in Baden - Württemberg" (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 26. Juli 1954 (GesBl. S. 103) in der Fas-

sung des "Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes" vom 26. November 1956 (GesBl. S. 169), das diese Materie zum ersten Mal nach der Neuordnung im südwestdeutschen Raum ¹⁾ einheitlich für das gesamte Bundesland geregelt hat. Damit ist zugleich die Rechtszersplitterung aufgehoben, die während einer Übergangszeit bis zum Rechnungsjahr 1954/55 fortbestanden war. In der Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Land und der Gesamtheit seiner kommunalen Gebietskörperschaften folgt das Gesetz im großen und ganzen der für 1953/54 in den Regierungsbezirken Nordwürttemberg und Nordbaden bestehenden und bewährten Regelung, die auf das württemberg - badische Gesetz Nr. 516 vom 19. Oktober 1947 zurückgeht und auf dem Prinzip der "Verbundenen Steuerwirtschaft" beruht. ²⁾

III. Die "Verbundene Steuerwirtschaft"

- 1) Kernstück des "Inneren Finanzausgleichs" in Baden - Württemberg ist die im alten Land Württemberg schon seit 1923 und in Württemberg - Baden seit 1. April 1946 wiederbestehende "Verbundene Steuerwirtschaft" (Steuerverbund), d.h. der gesetzliche Anspruch der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften auf einen bestimmten Anteil an einer oder mehreren Landes- und/oder Bundessteuern.

- 1) Die drei Länder Baden, Württemberg - Baden und Württemberg - Hohenzollern haben sich am 25. April 1952 zu dem neuen Bundesland Baden - Württemberg zusammengeschlossen. Vergl. dazu Art. 118 GG, die Neugliederungsgesetze vom 4. Mai 1951 (BGBl. I S. 283) und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Oktober 1951 (Bundes-Anz. 1951 Nr. 215 Beil.). Ausführlich dargestellt in: Der Kampf um den Südweststaat (München 1952).
- 2) Das umfangreiche Material zu den Gesetzgebungsarbeiten ist dargestellt in: Landtag von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 - 1956, Beilagen 1, S. XXIII und Verhandlungen des Landtags von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 - 1956, Protokolle Bd. 2, S. 770 ff. 852 ff. 995 ff. 1086 ff. 1173 ff. und 1478 ff. Hinsichtlich des Änderungsgesetzes sei verwiesen auf: Landtag von Baden - Württemberg, 2. Wahlperiode 1956 - 1960, Beilagen 1, S. XXI und Verhandlungen des Landtags von Baden - Württemberg, 2. Wahlperiode 1956 - 1960, Protokolle Bd. 1, S. 317 ff. 575 ff. und 632 ff.

In unserem Falle an dem dem Lande nach Abzug des Bundesanteils (Art. 106 Abs. 3 GG) verbleibenden Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer (§ 7 Abs. 1 FAG). Diese Regelung des baden-württembergischen Finanzausgleichsgesetzes ist vom 1. April 1958 an für alle Bundesländer bindend. Die Änderung der Finanzverfassung vom 24. Dezember 1956 hat also im Gegensatz zu anderen Ländern, wie zum Beispiel Bayern und Nordrhein - Westfalen, in dieser Hinsicht für Baden - Württemberg nichts neues gebracht, sondern ein althergebrachtes Prinzip des "Inneren Finanzausgleichs" nur noch bundesverfassungsrechtlich verstärkt.

2. Schon in der "Weimarer Republik" und auch noch im "Dritten Reich" bestand Steuerverbund bei einigen Steuern, sowohl im Verhältnis zwischen Reich und Ländern, ¹⁾ als auch zwischen den Ländern und ihren Gemeinden. ²⁾ Von 1934 an schränkte das Reich die Länderanteile an den sog. "Überweisungssteuern" immer mehr ein. Ab 1944 erhielten die Länder und unmittelbar vom Reich die Gemeinden und Kreise Finanzzuweisungen, deren Höhe vom Ertrag der seitherigen "Überweisungssteuern" völlig unabhängig war, und zum System der "Starren Finanzzuweisungen" führte, das die Mehrzahl der Länder auch nach 1945 fortsetzte. Nach 1945 kehrte nur Württemberg - Baden zum Steuerverbund zurück und zwar auf dem Gebiete der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Schleswig - Holstein, ³⁾ Hessen ⁴⁾

-
- 1) Landessteuergesetz vom 30. März 1920 (RGBl. I S 402) und Reichsfinanzausgleichsgesetz vom 27. April 1926 (RGBl. I S. 203).
- 2) Art. 8 ff. der Landessteuerordnung vom 30. Juli 1923 (RegBl. für Württemberg S. 301)
- 3) Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig - Holstein (Finanzausgleichsgesetz) vom 25. Mai 1955 (GVBl. S. 113) in der Fassung des Ersten Änderungsgesetzes vom 27. März 1956 (GVBl. S. 71).
- 4) Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz) vom 30. Mai 1956 (GVBl. S. 107).

und Niedersachsen ¹⁾ folgten schon vor der jüngsten Verfassungsänderung. Interessant ist das Beispiel Österreichs; dort war man 1948 wieder zum Steuerverbund übergegangen. "Gemeinschaftliche Bundesabgaben" waren zum Beispiel 1953 ff. Steuern: Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Bier-, Mineralöl-, Wein-, Grunderwerb-, Erbschaft- und Kraftfahrzeugsteuer, dagegen nicht die Körperschaftsteuer! Bei der Einkommensteuer waren zum Beispiel eben im Jahre 1953 Bund, Länder und Gemeinden im Verhältnis 50 : 30 : 20 beteiligt. ²⁾

3. Echter Steuerverbund ist aber nur dann gegeben, wenn der Hundertsatz an der(n) Verbundsteuer(n) auf unbestimmte Zeit, zumindestens für eine Reihe von Jahren gesetzlich festgelegt ist. Dann aber schafft der so gestaltete Finanzausgleich klare Verhältnisse zwischen den Ausgleichspartnern. Beide Teile nehmen dann mit ihrem gesetzlich festgelegten Hundertsatz an den Schwankungen im Aufkommen der Verbundsteuer(n) teil, die sich
- a) aus dem wechselnden Konjunkturverlauf und
 - b) aus der wechselnden Gestaltung des materiellen Steuerrechts ergeben.

Dadurch soll das alljährliche "Tauziehen" zwischen den Beteiligungspartnern um die Festsetzung des Beteiligungssatzes oder der absoluten Höhe der Finanzzuweisungen überwunden werden. Ein Fall, den Bund und Länder jahrelang "bis an die Grenze des psychologisch und politisch Erträglichen" strapaziert haben, ³⁾ und der auch in den jährlichen Haushaltberatungen der Länder hinsichtlich der Höhe der Fi-

-
- 1) Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 20. Mai 1954 (GVBl. S. 33) in der Fassung des FAGergG vom 21. April 1955 (GVBl. S. 163).
 - 2) Vergl. dazu J. Resch, Der Finanzausgleich in Österreich in: Städtetag (1955) S. 137.
 - 3) Vergl. dazu die Begründung der Bundesregierung zum Finanzverfassungsgesetz, Drucksache 480 des Deutschen Bundestages S. 33.

nanzzuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften eine schwere Belastungsprobe darstellt.

4. Die Höhe des (prozentualen) Beteiligungssatzes hängt nun aber davon ab, wie in dem betreffenden Land
- a) die Aufgaben zwischen Land und Gemeinden (GV) verteilt sind und
 - b) der übrige Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden (GV) geregelt ist.

Es kommt also darauf an, was außerhalb des Steuerverbundes

- a) die Gemeinden (GV) an das Land "hereinzahlen" müssen (Beiträge zu den persönlichen Schulkosten, Beiträge zu den Polizeikosten usw.) und
- b) das Land an die Gemeinden (GV) "hinauszahlt" (Polizeikostenzuschüsse, Beiträge zum Bau von Kranken- und Schulhäusern, Brücken, Wegen, Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen).

5. Das führt uns auf einige Kernprobleme, die einer kritischen Betrachtung vorweggenommen werden können, da sie das Verständnis der Probleme des Steuerverbunds erleichtern:

- a) Die Gesamtheit der finanziellen Beziehungen zwischen dem Land und den Gemeinden (GV) läßt sich im Wege des Steuerverbunds weder zufriedenstellend, noch erschöpfend regeln. Daneben wird der Beteiligungssatz an der(n) Verbundsteuer(n) - entsprechend dem Charakter des Finanzausgleichs "als einer ewigen Aufgabe" (Terhalle) - zwischen den Beteiligungspartnern von Zeit zu Zeit immer wieder darauf überprüft werden müssen, ob er der bestehenden Aufgabenteilung zwischen den Beteiligungspartnern noch entspricht (vergl. dazu Art. 71 Abs. 3 der Verfassung von Baden - Württemberg und Art. 106 Abs. 7 GG). Die Notwendigkeit das Beteiligungsverhältnis zu ändern, kommt aber nicht nur durch Verschiebungen der Aufgabenverteilung. Schwankungen im Auf-

kommen der Verbundsteuer(n) und Änderungen des Steuerrechts drängen in dieselbe Richtung. Die vielseitigen und häufig gegensätzlichen Zielsetzungen der Besteuerung machen diese eben zu mehr als einem Instrument zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs!

- b) Wenn im Steuerverbund der kommunale Anteil an einer oder mehreren Verbundsteuer(n) für die Gesamtheit aller kommunalen Gebietskörperschaften global festgelegt ist, ergibt sich die weitere Aufgabe diese kommunale Gesamtfinanzmasse in Form von Schlüssel- und Bedarfszuweisungen für Gemeinden, Stadt- und Landkreise in mehrere Teilmassen aufzuspalten. In Baden - Württemberg werden dem kommunalen Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer unter anderem noch sog. "Zweckgebundene Zuweisungen" entnommen, die den Stadt- und Landkreisen als Träger der Baulast an Landstraßen II. Ordnung und zur Abgeltung der Kosten der Auftragsverwaltung, sowie den Gemeinden zufließen, die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen oder Landstraßen I. Ordnung unterhalten.
6. Die Frage, wie sich im "Inneren Finanzausgleich" die Schlüsselzuweisungen insgesamt zu der(n) für Bedarfszuweisungen bereitzustellenden Teilmasse(n) verhalten sollen, wie sich andererseits die "Schlüsselmasse Gemeinden" zu der "Schlüsselmasse Kreise" (unter Umständen nach Stadt- und Landkreisen getrennt) verhalten soll, ist in den Landesgesetzen über den "Inneren Finanzausgleich" auch dann zu lösen, wenn kein Steuerverbund besteht (zum Beispiel bei dem System der Finanzzuweisungen, wie es bis jetzt in Bayern und Nordrhein - Westfalen gehandhabt wird). Die verschiedenen Teilmassen werden dann vielmehr von Jahr zu Jahr im Finanzausgleichsgesetz bestimmt. So gewährte zum Beispiel das Land Bayern nach Art. 1 Abs. 1 seines Finanzausgleichsgesetzes den Gemeinden und Land-

kreisen für das Rechnungsjahr 1955/56 Schlüsselzuweisungen im Betrag von DM 96 Mill. Hiervon erhielten die Gemeinden DM 61 Mill., die Landkreise DM 35 Mill. ¹⁾ Es handelt sich also hierbei um keine der "Verbundenen Steuerwirtschaft" eigenen Probleme.

7. Dies gilt auch für die Frage, nach welchem Schlüssel die "Teilmasse Gemeinden" und die "Teilmasse Kreise" und unter welchen Gesichtspunkten ein oder mehrere "Stocks" für Bedarfszuweisungen auf die einzelnen Gemeinden und Kreise aufgeteilt werden sollen. Dem Steuerverbund eigen wäre nur der Verteilungsschlüssel "Örtliches Aufkommen"! Diese Regelung galt 1920 und in den folgenden Jahren als selbstverständlich. Das Reichsfinanzausgleichsgesetz von 1926 verpflichtete in § 33 die Länder geradezu zu diesem Schlüssel. Er wurde aber unter dem Einfluß des "Popitz'schen Gutachtens" zugunsten des "Schlüssels der fehlenden (mangelnden) Steuerkraft" aufgegeben. Eine Rückkehr zum "Schlüssel des örtlichen Aufkommens" wird zwar von den steuerstarken Gemeinden immer wieder gefordert; sie ist aber entschieden abzulehnen, da er:

- a) die steuerstarken Gemeinden einseitig auf Kosten der steuerschwachen Gemeinden bevorzugt, und damit gegen einen Grundgedanken des Finanzausgleichs verstößt, den wir schon einleitend mit Terhalle dahingehend gefaßt haben, daß Eigenverantwortlichkeit und Selbstverwaltung der einzelnen Finanzwirtschaften nicht durch eine "gleichmacherische" Nivellierung ihrer Leistungsfähigkeit geschwächt werden sollen, daß es aber gerade die Aufgabe des Finanzausgleichs ist, starke Unterschiede der Finanzkraft und Belastung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften auf ein politisch und wirtschaftlich vertretbares Maß zurückzuführen.

1) Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz) in der Fassung des dritten Änderungsgesetzes vom 23. Juli 1955 (GVBl. S. 154); abgedruckt im Amtsblatt des B.Staatsministeriums der Finanzen (1955) S. 542.

- b) mit einer großen Verwaltungsarbeit verbunden wäre (umfangreiche und sorgfältige Anschreibung aller veranlagten Steuersollbeträge und aller einbehaltenen Lohnsteuerbeträge zugunsten der Wohnsitzgemeinde; hierzu Zerlegung des einzelnen veranlagten Steuersolls bei mehrfachem Wohnsitz und bei Steuerpflichtigen mit Belegenheits-einkommen aus einer anderen Gemeinde, als der Wohnsitzgemeinde).

Im folgenden soll nun versucht werden, die Fülle technischer Einzelheiten, die in ihrer Gesamtheit die Verteilung der Verbundmasse regeln, übersichtlich darzustellen.

IV. Die "Aufspaltung" der Verbundmasse

1. Nach § 7 Abs. 1 FAG erhält die Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften 20 v.H. des dem Lande verbleibenden Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Art. 106 Abs. 3 GG). ¹⁾ Aus dieser "Rohen Kommunalausgleichsmasse" werden vorweg entnommen:
 - a) die "Gastschülerbeiträge" für die Schulträger und die Kosten, die dem Land aus der Versorgung der Schulen mit Unterrichtsfilmen entstehen (§ 7 Abs. 2 FAG).
 - b) der "Härteausgleichstock" für die Regierungsbezirke Nordwürttemberg und Südbaden (§ 19 FAG).

Der Härteausgleichstock mußte geschaffen werden, um für besonders leistungsschwache Gemeinden und Landkreise in diesen Regierungsbezirken Härten auszugleichen, die sich aus dem Übergang vom seitherigen Finanzausgleich zu der neuen Regelung ergaben. Da es sich bei diesen Mitteln um Bedarfszuweisungen handelt, die im Rahmen des "Ausgleichstocks" zur Verteilung gelangen, werden wir weiter unten

1) Nach Art. 106 Abs. 3 GG in der Fassung vom 24.12.1956 (BGBl. I S. 1077) stehen dem Bund bis zum 31. März 1958 33 1/3 % und den Ländern 66 2/3 % des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu; vom 1. April 1958 an ändert sich das Verhältnis in 35 : 65 % zugunsten des Bundes.

noch einmal auf sie zu sprechen kommen, obwohl diese Materie fortan ohne Bedeutung ist, da sie ihrem Charakter als Übergangshärtestock entsprechend auf vier Jahre begrenzt ist und im Rechnungsjahr 1957/58 ausläuft.

2. Die um diese Beträge korrigierte Verbundmasse wird nun nach ganz verschiedenen Gesichtspunkten in fünf Teilmassen auf die kommunalen Finanzwirtschaften verteilt. Ein Teil fließt in Form sog. "Zweckgebundener Zuweisungen" den Land- und Stadtkreisen zur Abgeltung der Kosten der Auftragsverwaltung und sämtlichen Gebietskörperschaften als Trägern der Straßenbaulast in festen DM - Beträgen zu (§ 8 FAG).

a) Danach erhalten alle Stadt- und Landkreise DM 3,50, die "Unmittelbaren Kreisstädte" DM 1,50 je Einwohner; in Bayern wurden den Stadt- und Landkreisen die Kosten der Auftragsverwaltung im Rechnungsjahr 1955/56 durch einen Pro - Kopfbetrag von DM 2,50 ersetzt (Art. 7 FAG).

b) Die Stadt- und Landkreise erhalten als Träger der Baulast an Landstraßen II. Ordnung

DM 700 (500) für jeden 1. km auf 1.000 Einwohner

DM 1.000 (900) für jeden 2. km auf 1.000 Einwohner

DM 1.500 (1300) für jeden weiteren km

der von den einzelnen Stadt- und Landkreisen unterhaltenen Landstraßen II. Ordnung (die Zahlen in den Klammern stellen die entsprechenden Zuschüsse in Bayern dar, für die im einzelnen auf Art. 13 FAG verwiesen wird).

c) Die Gemeinden, die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen oder Landstraßen I. Ordnung unterhalten, bekommen DM 1.200 (1.300) für jeden km dieser Ortsdurchfahrten.

d) Die Landkreise zahlen den kreisangehörigen Gemeinden, die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landstraßen II. Ordnung unterhalten DM 700 (600) für jeden km dieser Ortsdurchfahrten.

2. Bei der "Aufspaltung" der verbleibenden Masse bricht wieder der "Verbundgedanke" durch. Sie wird nämlich nach festen Beteiligungs-sätzen in vier Teilmassen aufgeteilt (§ 9 FAG), die als Schlüssel- und Bedarfszuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften zur Verteilung gelangen. ¹⁾ Die beiden ersten nämlich als

a) Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und

Schlüsselzuweisungen der Landkreise

nach einem - wie schon der Name sagt - rechnerisch zu ermittelnden Verteilungsschlüssel, der Ermessensentscheidungen der verteilenden Stellen entzogen ist, und auf die der einzelne Landkreis und die einzelne Gemeinde - eben nach Maßgabe dieses Schlüssels - einen Rechtsanspruch haben.

b) Die beiden anderen Teilmassen, der "Kommunale Notstock" und der "Ausgleichstock für leistungsschwache Gemeinden und Landkreise" werden als Bedarfszuweisungen, auf die der einzelne Landkreis und die einzelne Gemeinde keinen Rechtsanspruch besitzen durch Verteilungsausschüsse auf Grund von Ermessensentscheidungen verteilt. Aber im Gegensatz zu Bayern, wo "der Staat an Gemeinden und Gemeindeverbände Bedarfszuweisungen nach Maßgabe der Bewilligung im Staatshaushalt gewährt" (Art. 11 FAG), sind die für Bedarfszuweisungen insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel durch den gesetzlich festgelegten Beteiligungssatz des "Kommunalen Notstocks" und des "Ausgleichstocks" an der kommunalen Finanzausgleichsmasse für mehrere Jahre bestimmt.

3. Die Anteile der vier Teilmassen gehen von dem Verhältnis im Rechnungsjahr 1954/55 (§ 9 FAG) aus:

a) Schlüsselmasse Gemeinden ²⁾ 60 v.H.

b) Schlüsselmasse Landkreise 12,5 v.H.

1) Vergl. dazu die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes a.a.O. S. 434.

2) Gemeinden im Sinne des § 9 FAG sind nach der ausdrücklichen Begründung des Entwurfs zum Finanzausgleichsgesetz (a.a.O. S. 434) auch die Stadtkreise.

c) Kommunalen Notstock 12,5 v.H.

d) Ausgleichstock 15 v.H.

Für eine Übergangszeit von vier Jahren tritt neben die für Bedarfszuweisungen verfügbaren Teilmassen der schon oben (S.31) erwähnte "Härteausgleichstock". Er wird dem kommunalen Gesamtanteil vorweg entnommen (§ 19 FAG), und beträgt für die Rechnungsjahre ¹⁾

1954/55 1,0 v.H. (11.687 Mill.)

1955/56 0,75 v.H. (9.458 Mill.)

1956/57 0,55 v.H. (8.387 Mill.)

1957/58 0,35 v.H. (5.153 Mill.)

des Landesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der "Härteausgleichstock" soll zur Milderung besonderer Härten verwendet werden, die den Gemeinden und Landkreisen der Regierungsbezirke Nordwürttemberg und Südbaden durch die Anpassung an die einheitliche Neuregelung entstanden sind. Seine Mittel werden zu diesem Zweck den Anteilen der Regierungsbezirke Nordwürttemberg und Südbaden am "Ausgleichstock" in ff. Verhältnis zugeschlagen (§ 19 Abs. 2 FAG) :

	<u>Rechnungsjahre</u>			
	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58
dem Anteil des Reg.-Bez. Nordwürttemberg am Ausgleichstock:	4/5	4/5	6/10	5/10
in Mill. DM : 1)	9.353	7.566	5.032	2.576
dem Anteil des Reg.-Bez. Südbaden am Ausgleichstock:	1/5	1/5	4/10	5/10
in Mill. DM :	2.334	1.892	3.355	2.576

1) Die absoluten Zahlen sind selbst errechnet.

1) Die Zahlen für die Rechnungsjahre 1954/55 bis 1956/57 stellen die abschließenden Rechnungsergebnisse dieser Jahre dar; die Zahlen für 1957/58 sind Voranschlagszahlen. Für das Zahlenmaterial wird im übrigen auf S. 79 verwiesen.

4. Besondere Berücksichtigung verdient an dieser Stelle die Höhe des Anteils der Bedarfszuweisungen. In normalen Zeiten wäre der Anteil der Bedarfszuweisungen an der kommunalen Finanzausgleichsmasse auf rd. 20 bis höchstens 25 v.H. zu begrenzen.¹⁾ Die beträchtlichen Kriegsschäden an gemeindeeigenen Gebäuden und Einrichtungen in Verbindung mit dem kriegsbedingten Grundsteuerausfall veranlaßten den Gesetzgeber für das Rechnungsjahr 1954/55 zunächst noch ein Verhältnis zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen von 72,5 zu 27,5 festzusetzen. Unter Berücksichtigung des "Härteausgleichstocks" ergibt sich sogar ein Verhältnis von 68 zu 32 ! Durch einen fortlaufenden Abbau des "Kommunalen Notstocks" soll das Verhältnis zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen allmählich auf 80 zu 20 verschoben werden.
5. Der "Kommunale Notstock" wird seinem Charakter entsprechend (vergl. dazu S. 53) innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren gleichmäßig um 1,25 v.H. pro anno abgebaut (§ 9 Abs. 2 FAG), da man von der Annahme ausging, daß die kriegsbedingten Schäden an kommunalen Einrichtungen und der Grundsteuerausfall in dieser Zeit überwunden sein können. Der alljährlich freiwerdende Hundertsatz (1,25 v.H.) wächst
- a) mit $\frac{3}{5}$ (0,75 v.H.) dem "Ausgleichstock" bis zu dessen Auffüllung auf 20 v.H. und
 - b) im übrigen der Schlüsselmasse der Gemeinden zu.
6. Die Übersicht auf Seite 35 veranschaulicht die Änderung der Anteilsätze der für Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen bestimmten vier Teilmassen, die nach dem Willen des Gesetzgebers mit dem Auslaufen des "Kommunalen Notstocks" im Rechnungsjahr 1964/65 abgeschlossen sein soll. Der "Härteausgleichstock" bleibt seiner Be-
-
- 1) Vergl. dazu die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichgesetzes a.a.O. S. 434.

schränkung auf die vier ersten Rechnungsjahre wegen unberücksichtigt.

Der Versuch des Gesetzgebers mit dieser Gestaltung auf Jahre hinaus in die "finanzwirtschaftliche Zukunft" der kommunalen Gebietskörperschaften vorzugreifen, darf ohne weiteres als kühn bezeichnet werden. Ob die Regelung aber der künftigen Entwicklung der Ausgaben, und den Änderungen des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die sich aus den konjunkturellen Schwankungen und der wechselnden Gestaltung des materiellen Steuerrechts ergeben, gerecht zu werden vermag, steht noch dahin. Doch wir wollen der Kritik nicht vorgreifen.

Die Entwicklung der Anteilsätze der Teilmassen
in den Rechnungsjahren 1954/55 bis 1964/65
nach § 9 FAG v. 26. 7. 1954 (GesBl. S. 103)

Rechnungsjahre	<u>Schlüsselzuweisungen</u> der		<u>Bedarfszuweisungen</u> Kommunal. Ausgleich-	
	Gemeinden	Landkreise	Notstock	stock
1954/55	60,00	12,5	12,50	15,00
1955/56	60,50	12,5	11,25	15,75
1956/57	61,00	12,5	10,00	16,50
1957/58	61,50	12,5	8,75	17,25
1958/59	62,00	12,5	7,50	18,00
1959/60	62,50	12,5	6,25	18,75
1960/61	63,00	12,5	5,00	19,50
1961/62	63,75	12,5	3,75	20,00
1962/63	65,00	12,5	2,25	20,00
1963/64	66,25	12,5	1,25	20,00
1964/65	67,50	12,5	---	20,00

7. Als Abschluß bringen die nachfolgenden Seiten einen Überblick über die Unterverteilung der kommunalen Finanzausgleichsmasse im Rechnungsjahr 1956/57. Er zeigt nicht nur zusammenfassend noch einmal die verschiedenen Arten von Zuweisungen, sondern gibt als notwendige Ergänzung der vorhergegangenen Darstellung ein eindrucksvolles Bild von den Größenordnungen, die hinter den Beteiligungssätzen der einzelnen Teilmassen stehen. Die Gesamtabrechnung ist vom Finanzministerium Baden - Württemberg auf Grund der endgültigen Feststellung des Ist - Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach den Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes vorgenommen. ¹⁾ Zu der Entwicklung in den vorhergehenden Jahren wird auf Seite 79 verwiesen.

Die Verteilung der kommunalen Finanzausgleichsmasse
im Rechnungsjahr 1956/57

Gesamtanteil der Gemeinden, Stadt- und Landkreise am Aufkommen des Landes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Rechnungsjahr 1956/57

DM

Istaufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer im Rechnungsjahr 1956/57	2.287.382.255
Nach Abzug des Bundesanteils dem Lande verbleibendes Aufkommen (66 2/3 %)	1.524.921.504
Gesamtanteil der Gemeinden und Landkreise (20 v.H.)	304.982.301

Vorwegentnahmen nach § 7 FAG:

1. Gastschülerbeiträge (einschl. endgültige Abrechnung für die Rechnungsjahre 1954 und 1955 - teilweise geschätzt -) 12.743.708
2. Ersatz der Kosten der Versorgung der öffentlichen Schulen mit Unterrichtsfilmen - geschätzt - 671.600

1) Abgedruckt in: Die Gemeindekasse (1957) S. 128.

3. Härteausgleich für die Reg.- Bezirke Nordwürttemberg und Südbaden	DM <u>8.387.068</u>
4. Summe der Vorwegentnahmen	21.802.376
5. Rest: verbleibender Anteil der Gemeinden, Stadt- und Landkreise	283.181.925

Verteilung des den Gemeinden, Stadtkreisen
und Landkreisen verbleibenden Anteils:

I. Zweckgebundene Zuweisungen nach § 8 FAG

1. Stadtkreise	5.770.103
2. Landkreise	19.135.049
3. Große Kreisstädte	1.341.192
4. Träger der Straßenbaulast	
a) Stadt- und Landkreise (Land- straßen II. Ordnung)	8.239.951
b) Ortsdurchfahrten (Bundes- und Landstraßen I. Ordnung) . .	<u>798.479</u>
5. Summe der zweckgebundenen Zuweisungen	35.284.774

II. Schlüssel- und Bedarfszuweisungen nach § 9 FAG

Von dem den Gemeinden, Stadt- und Landkreisen ver-
bleibenden Anteil ergibt sich nach Abzug der zweckge-
bundenen Zuweisungen ein Restbetrag in Höhe von 247.897.151

Davon erhalten:

1. die Gemeinden
 - a) 30,5 v.H. nach dem Schlüssel
 "mangelnde Steuerkraft" . . 75.608.631
 - b) 30,5 v.H. nach dem Schlüssel
 "veredelte Einwohnerzahl" . 75.608.631
2. die Landkreise 12,5 v.H. im Ver-
 hältnis der Schlüsselzahlen . . 30.987.144
3. der "Kommunale Notstock"
 10 v.H. 24.789.715

DM

4. der "Ausgleichstock für leistungs-
schwache Gemeinden und Land-
kreise, 16,5 v.H. 40.903.030

5. Gibt zusammen wieder

247.897.151

Zweiter Teil

Die Verteilung der Schlüssel- und Bedarfszuweisungen

I. Die Gemeinsamkeit der Aufgabe beim System der "Starren Finanzzuweisungen" und der "Verbundenen Steuerwirtschaft"

Die Unterverteilung der für Schlüssel- und Bedarfszuweisungen bestimmten Teilmassen auf die einzelnen Gemeinden und Kreise ist kein der "Verbundenen Steuerwirtschaft" eigenes Problem (vergl. dazu S. 28). Die Aufgabe stellt sich - gleichgültig - nach welchem Prinzip auch immer die kommunale Finanzausgleichsmasse und ihre Teilmassen festgesetzt werden. Deshalb werden wir bei der Regelung dieser Fragen - trotz der Abweichungen und Unterschiede in technischen Einzelheiten der Lösung - vielen Gemeinsamkeiten mit dem System der sog. "Starren Finanzzuweisungen" begegnen.

II. Verteilungsmaßstäbe der Schlüsselzuweisungen

1. Zur Unterverteilung der Schlüsselmasse der Gemeinden stehen unter Ausschluß des Schlüssels "Örtliches Aufkommen" grundsätzlich drei Maßstäbe zur Verfügung (und dasselbe gilt sinngemäß abgewandelt auch für die Verteilung der Schlüsselmaße der Landkreise, auf die weiter unten noch gesondert eingegangen werden soll):
 - a) die einfache Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden nach dem vom Statistischen Landesamt alljährlich fortgeschriebenen Ergebnis der letzten Volkszählung,
 - b) eine "veredelte Einwohnerzahl", bei der für die größeren Gemeinden ein Teil der (fortgeschriebenen) Einwohnerzahl entsprechend ihrer besonderen und relativ größeren Aufgabenstellung verstärkt angesetzt wird,
 - c) der "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft", der 1932 von Popitz in seinem bekannten Gutachten entwickelt ¹⁾ und in der Folgezeit

1) Vergl. dazu J. Popitz a. a. O. S. 196 ff.

von allen Ländern des ehemaligen Deutschen Reiches übernommen worden ist, und den Schlüssel "Örtliches Aufkommen" abgelöst hat.

2. Bei dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" ist Schlüsselzahl (Verhältniszahl) der einzelnen Gemeinde der Betrag, um den ihre in DM ermittelte "Steuerkraftmeßzahl" hinter einer für sie errechneten "Bedarfsmeßzahl" zurückbleibt. Die Bedarfsmeßzahl wird dadurch ermittelt, daß man die Einwohner der einzelnen Gemeinde mit einem - nach Einwohnergrößenklassen progressiv gestaffelten - Kopfbetrag vervielfacht, der auf Grund der Finanzstatistik festgesetzt wird, und theoretisch einen Normalbedarf je Einwohner darstellen soll. Die Steuerkraftmeßzahl geht von der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde aus; sie basiert auf den Gewerbe- und Grundsteuermeßbeträgen unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen Hebesatzes und den Finanzzuweisungen zurückliegender Jahre. Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl höher als ihre Bedarfsmeßzahl ist, erhalten als überdurchschnittlich steuerstarke Gemeinden keine Schlüsselzahl, und damit auch keine Schlüsselzuweisung ¹⁾ (nach dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft"). Im "Inneren Finanzausgleich" der Länder Nordrhein - Westfalen, Bayern, Hessen, Schleswig - Holstein, Rheinland - Pfalz und Niedersachsen wird die Verteilung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden jetzt noch, bzw. jetzt wieder - wenn auch mit Abweichungen - nach diesem Schlüssel vorgenommen.

III. Die Verteilung der Schlüsselmasse der Gemeinden

1. In Württemberg - Baden war unter der Geltung des bereits schon oben zitierten Gesetzes Nr. 516 die Verteilung der Schlüsselmasse der Gemeinden nach dem "Schlüssel der veredelten Einwohnerzahl" erfolgt. Man konnte sich bei der einheitlichen Neuregelung nicht entschließen, diese Methode ganz aufzugeben. Das Ergebnis ist ein

1) So auch § 10 Abs. 2 FAG von Baden - Württemberg und die entsprechende Regelung in Art. 2 Abs. 2 des bayer. FAG.

Kompromiß, der auch die Zustimmung der "Baden - Württembergischen Gemeindekammer" gefunden hat. Danach wird von der jeweiligen Schlüsselmasse der Gemeinden (§ 10 Abs. 1 FAG)

- a) die eine Hälfte nach dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" ausgeschüttet;
- b) für die andere Hälfte bleibt es beim "Schlüssel der veredelten Einwohnerzahl".

2. Der "Schlüssel der veredelten Einwohnerzahl" trägt der relativ stärkeren Aufgabenlast größerer Gemeinden dadurch Rechnung, daß die Einwohnerzahl von Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern mit den ersten 2.000 Einwohnern einfach, mit den nächsten 8.000 Einwohnern 1,2 fach und mit den übrigen Einwohnern 1,5 fach angesetzt wird (§ 10 Abs. 1 Buchst. b FAG). Die Tabelle auf Seite 42 zeigt die Auswirkungen der "Veredelungszuschläge" an Hand der Durchrechnung für einige typische Gemeindegrößenklassen. Die Progression verläuft bis zur Gemeindegrößenklasse von 12.000 Einwohnern sehr langsam, erreicht aber schon bei der Größenordnung von 40.000 Einwohnern einen (durchschnittlichen) Veredelungsfaktor von 1,415, um bei Städten mit 100.000 Einwohnern mit 1.466 schon nahe an die obere Grenze des "Veredelungszuschlags" zu gelangen.

3. Ehe wir uns nun der dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" zugrundeliegenden "Bedarfs- und Steuerkraftmeßzahl" zuwenden, darf noch kurz auf einen der wichtigsten Beziehungspunkte aller finanzausgleichspolitischen Maßnahmen eingegangen werden: die Bevölkerungszahl. Da sich die Einwohnerzahlen ¹⁾ vieler Gemeinden seit der letzten Volkszählung (13. September 1950) erheblich verändert und im Verhältnis zueinander verschoben haben, legt das Ge-

1) Vergl. dazu die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichgesetzes a. a. O. S. 437.

Die "Veredelung" der Einwohnerzahlen

nach § 10 Abs. 1 FAG

Fortgeschriebene Einwohnerzahl	Veredelte Einwohnerzahl	Veredelfaktor (durchschnittl.)
2.000	2.000	1,000
3.000	3.200	1,066..
4.000	4.400	1,100
5.000	5.600	1,120
6.000	6.800	1,133..
8.000	9.200	1,150
10.000	11.600	1,160
12.000	14.600	1,216
15.000	19.100	1,273
20.000	26.600	1,330
25.000	34.100	1,364
30.000	41.600	1,386
40.000	56.600	1,415
50.000	71.600	1,432
75.000	109.100	1,454
100.000	146.600	1,466
125.000	184.100	1,472
150.000	221.600	1,477
175.000	259.100	1,480
200.000	296.600	1,483
250.000	371.600	1,484
500.000	746.600	1,493

setz dem "Inneren Finanzausgleich" die vom Statistischen Landesamt auf Grund von § 12 des Volkszählungsgesetzes vom 27. Juli 1950 (BGBl. I S. 335) laufend fortgeschriebenen Einwohnerzahlen zugrunde (§ 12 Abs. 1 FAG). Als maßgeblicher Fortschreibungstag ist nach Verabredung mit den übrigen Bundesländern (vergl. dazu Art. 1 Abs. 2 des bayer. FAG) der 30. Juni des dem Rechnungsjahr vorangegangenen Kalenderjahres gewählt worden, da die Ergebnisse der Fortschreibung auf diesen Tag gegen Ende des Kalenderjahres vorliegen, so daß die verschiedenen Verteilungsschlüssel für das folgende Rechnungsjahr noch rechtzeitig erstellt werden können. Für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise, sowie die "Zweckgebundenen Zuweisungen" an die Stadt- und Landkreise tritt an die Stelle dieser Einwohnerzahl die maßgebende Einwohnerzahl der Volkszählung vom 19. Mai 1939 (ständige Bevölkerung), sofern dies für die betreffenden Gebietskörperschaften günstiger ist, und der Bevölkerungsrückgang vor der Volkszählung von 1950 erfolgt ist (§ 12 Abs. 2 FAG).

IV. Die Bedarfsmeßzahl

1. Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" wird von der durchschnittlichen Ausgabenbelastung und der eigenen Steuerkraft der einzelnen Gemeinden ausgegangen. Die Differenz zwischen Bedarfsmeßzahl (im bayer. FAG als "Ausgangsmeßzahl" bezeichnet) und Steuerkraftmeßzahl stellt die Verhältniszahl für die Verteilung nach diesem Schlüssel dar (§ 10 Abs. 2 FAG von Baden - Württemberg und Art. 2 Abs. 2 des FAG von Bayern).
2. Als Grundlage für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl dient die Einwohnerzahl, die mit einem Kopfbetrag vervielfacht wird, der einen Normalbedarf pro Einwohner zum Ausdruck bringen soll, und ähn-

lich wie beim "Schlüssel der veredelten Einwohnerzahl" nach Gemeindegrößenklassen progressiv gestaffelt ist (§ 10 Abs. 3 FAG). Gemeinden, deren Einwohnerzahl durch den Flüchtlingsstrom oder durch den "Sog" ihrer Industrie - bzw. den "Sog" angrenzender Industriegebiete stark zugenommen hat, sowie Gemeinden mit überdurchschnittlich großer Kinderzahl erwachsen erfahrungsgemäß unverhältnismäßig hohe Aufwendungen auf dem Gebiete des Schulwesens, des Wohnungs- und Straßenbaus, der Wasserversorgung und Kanalisation. Um diesen Belastungen Rechnung zu tragen, wird bei der Berechnung der Bedarfsmeßzahl solcher Gemeinden

- a) der Bevölkerungszustrom seit der Volkszählung vom 17. Mai 1939 (ständige Bevölkerung) 1,5 fach und
- b) die Zahl der über dem Durchschnitt der betreffenden Gemeindegrößenklasse vorhandenen Kinder unter 15 Jahren doppelt angesetzt (§ 10 Abs. 4 FAG).

3. Im Gegensatz dazu setzt sich die "Ausgangsmesszahl" im "Inneren Finanzausgleich" des Landes Bayern ¹⁾ aus fünf verschiedenen Ansätzen zusammen (Art. 3 FAG). Der "Hauptansatz nach der Gemeindegröße" ist parallel zum Kopfbetrag des baden - württembergischen Finanzausgleichs nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt. Er betrug zum Beispiel für das Rechnungsjahr 1955/56 für eine Gemeinde mit

1.000 Einwohnern	65 v.H. ihrer Einwohnerzahl
2.000 Einwohnern	75 v.H. ihrer Einwohnerzahl
5.000 Einwohnern	90 v.H. ihrer Einwohnerzahl
10.000 Einwohnern	100 v.H. ihrer Einwohnerzahl
25.000 Einwohnern	125 v.H. ihrer Einwohnerzahl
50.000 Einwohnern	135 v.H. ihrer Einwohnerzahl
100.000 Einwohnern	140 v.H. ihrer Einwohnerzahl

1) Zu den Einzelheiten wird auf Mensens - Bohley - Krutsch, Handbuch des gemeindlichen Steuerrechts Bd. 3 "Der Finanzausgleich" (1952) und die Ergänzungsbände verwiesen.

250.000 Einwohnern 145 v.H. ihrer Einwohnerzahl
500.000 Einwohnern 150 v.H. ihrer Einwohnerzahl
und ff.

Der Mehrbelastung durch den Bevölkerungszuwachs und den Kinderreichtum wird ähnlich wie in Baden - Württemberg durch einen "Ansatz für den Bevölkerungszuwachs" und einen "Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung" Rechnung getragen. Für Gemeinden über 3.000 Einwohner tritt an die Stelle dieses Ansatzes nach der Kinderzahl ein Ansatz nach dem Anteil der unselbständigen Bevölkerung, sofern sich dadurch ein höherer Betrag ergibt. Außerdem werden im Zuge der Schlüsselzuweisungen noch die Lage in den leistungsschwächeren Grenzgebieten des Landes ("Grenzlandansatz") und die Kriegszerstörungen ("Ansatz für Kriegszerstörungen") berücksichtigt.

4. Von entscheidender Bedeutung für die Schlüsselzahl und damit für die Schlüsselzuweisung der einzelnen baden - württembergischen Gemeinde ist jedoch der Kopfbetrag, mit dem die Einwohnerzahl - unter Berücksichtigung des "Kinder- und Bevölkerungszunahmeansatzes" (§ 10 Abs. 3 und 4 FAG) zu ihrer Bedarfsmeßzahl vervielfacht wird. Von diesem Kopfbetrag hängt die Höhe der Schlüsselzuweisung eigentlich ab. Im Gegensatz zur bayerischen Regelung (Hauptansatz) konnte sich der Gesetzgeber jedoch nicht entschließen, den Kopfbetrag im Gesetz zu bestimmen obwohl dies seiner Bedeutung wegen nahegelegen hätte. Das mag damit zusammenhängen, daß das Finanzausgleichsgesetz auf mehrere Jahre hinaus Geltung besitzen und der Belastung durch dauernde Änderungen entzogen sein sollte. Denn die Kopfbeträge werden von Jahr zu Jahr auf Grund der Ergebnisse der Gemeindefinanzstatistik überprüft und mit der Entwicklung der Steuerkraftmeßzahlen verglichen werden müssen. Der Gesetzgeber hat daher mit Zustimmung der "Baden - Württembergischen Gemeindekammer" die jährliche Festsetzung der Kopfbeträge - nach Anhören der kommunalen Ver-

bände (Art. 71 Abs. 4 der Verfassung des Landes) - einer Rechtsver-
ordnung des Finanz- und Innenministeriums mit der Auflage vorbehal-
ten, die Kopfbeträge nach Gemeindegrößenklassen "abzustufen", wo-
bei der Kopfbetrag der größten Gemeinden nicht mehr als doppelt so
hoch sein darf wie bei den kleinsten Gemeinden (§ 10 Abs. 5 FAG).

Die Festsetzung der Kopfbeträge
in den Rechnungsjahren 1954/55 bis 1957/58 ¹⁾

Gemeinden			DM pro Kopf der Einwohnerzahl			
			1954/55	1955/56	1956/57	1957/58
bis	500	Einwohner	70	77	82	
mit	1.000	Einwohnern	78	82	90	90
mit	2.000	Einwohnern	88	92	100	100
mit	5.000	Einwohnern	98	101	109	109
mit	10.000	Einwohnern	113	113	118	118
mit	25.000	Einwohnern	125	122	125	125
mit	50.000	Einwohnern	130	127	129	129
mit	100.000	Einwohnern	136	132	133	133
mit	250.000	Einwohnern	140	135	137	137
	und mehr					

Für die Gemeinden mit dazwischenliegenden Einwohnerzahlen gelten die
entsprechenden dazwischenliegenden auf volle DM 0,10 nach oben aufge-
rundeten Beträge.

Zu der Einwohnerzahl, mit der die Kopfbeträge unter Berücksichtigung
der Ansätze nach dem Bevölkerungszuwachs und dem Anteil der Jugend-
lichen unter 15 Jahren (§ 10 Abs. 3 FAG) zu der Bedarfsmeßzahl der
einzelnen Gemeinde vervielfacht wird, darf noch einmal auf Seite 41
oben verwiesen werden.

- 1) Verordnungen des Innen- und des Finanzministeriums zur Durchfüh-
rung des Finanzausgleichsgesetzes in den Rechnungsjahren 1954/55
bis 1957/58:

Erste FAG DV vom 8. November 1954 (GesBl. S. 160),
Erste FAG DV vom 30. Juli 1955 (GesBl. S. 123),
(Fortsetzung der Fußnote siehe Seite 47).

V. Die Steuerkraftmeßzahl

1. Als Kriterium der eigenen Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde liegen dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" die Meßbeträge der Realsteuern zugrunde: "Steuerkraftmeßzahl ist die Realsteuerkraftmeßzahl" (Art. 4 Bayer. FAG). In Baden - Württemberg werden bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl darüber hinaus noch die Beträge berücksichtigt, die der Gemeinde im zweitvorangegangenen Jahr als Zuweisungen nach dem "Schlüssel der veredelten Einwohnerzahl" zugeflossen sind und die Zuschüsse aus dem "Kommunalen Notstock", soweit sie als Ersatz für den kriegsbedingten Einnahmeausfall an Grundsteuer gewährt worden sind (§ 13 FAG). Die der Gemeinde nach dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" zugeflossenen Beträge müssen bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl selbstverständlich außer Ansatz bleiben, da sie ja gerade die mangelnde Steuerkraft ergänzen, bzw. auffüllen helfen sollen, zu deren Berechnung die Steuerkraftmeßzahl gebildet wird.
2. Die Beschränkung auf die beiden ergiebigsten Gemeindesteuern - als Maßstab der Steuerkraft - ist nicht nur durch den quantitativen Anteil der Realsteuern an den Gemeindeeinnahmen gerechtfertigt, sie beruht vor allem auf der Tatsache, daß die übrigen Gemeindesteuern und -abgaben, sowie die Erwerbseinkünfte keine brauchbaren Ansätze bieten, die sich mit dem finanzpolitischen Ziel der möglichst vollständigen Ausschöpfung der gemeindeeigenen Einnahmequellen und der verwaltungspolitischen Forderung einer möglichst einfachen Handhabung des Verteilungsschlüssels vereinbaren lassen. Für diese Aufgabe eignen sich eben nur die Meßbeträge der Grund- und Gewerbesteuer. Die Orientierung der Steuerkraftmeßzahl am Aufkommen müßte besonders für realsteuerstarke Gemeinden einen gewissen An-

(Fortsetzung der Fußnote 1) von Seite 46):

FAG DV vom 15. August 1956 (GesBl. S. 146),

FAG DV vom 16. Mai 1957 (GesBl. S. 64).

reiz darstellen, die Realsteuern aus gewerbepolitischen Erwägungen heraus durch eine entsprechende Festsetzung der Hebesätze (vergl. dazu § 99 Abs. 2 Satz 2 der Gemeindeordnung von Baden - Württemberg) nicht voll auszuschöpfen, und den Einnahmeausfall über die Schlüsselzuweisungen des Landes - wenigstens teilweise - zu kompensieren. Eine derartige Fehlleitung würde den Ausgleichseffekt der Schlüsselzuweisungen zu Lasten realsteuerschwacher und zuweisungsbedürftiger Gemeinden - für die sie ja gedacht sind - nicht unwesentlich beeinträchtigen.

3. Für die Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl werden die Summen der für eine Gemeinde angeschriebenen Meßbeträge der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer jeweils mit einem landeseinheitlichen Hebesatz angesetzt, der dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze im Rechnungsjahr 1952 entspricht.¹⁾ Die Steuerkraftmeßzahl setzt sich für jede Gemeinde zusammen aus
- a) 150 v.H. der Summe der für die Gemeinde angeschriebenen Meßbeträge der Grundsteuer A,
 - b) 150 v.H. der Summe der für die Gemeinde angeschriebenen Meßbeträge der Grundsteuer B,
 - c) 290 v.H. der Summe der für die Gemeinde angeschriebenen Gewerbesteuer - Meßbeträge und - Zerlegungsanteile,
 - d) 100 v.H. des Betrags der der Gemeinde im zweitvorangegangenen Jahre nach dem "Schlüssel der veredelten Einwohnerzahl" zugeflossen ist,
 - e) 100 v.H. des Zuschusses den die Gemeinde im zweitvorangegangenen Jahr aus dem "Kommunalen Notstock" als Ersatz für den kriegsbedingten Grundsteuerausfall erhalten hat.

1) Vergl. dazu "Die gewogenen Durchschnittshebesätze der Realsteuern in den einzelnen Regierungsbezirken im Rechnungsjahr 1952", Beilage 330 des Landtags von Baden - Württemberg a.a.O. S. 426.

Vor der Feststellung der Steuerkraftmeßzahl wird die Teilmeßzahl der Gewerbesteuer um das Soll der Gewerbesteuerausgleichzuschüsse korrigiert, die der Gemeinde im zweitvorangegangenen Jahr als Wohnsitzgemeinde zugeflossen sind (oder noch zufließen) und die sie als Betriebsgemeinde gezahlt hat, oder noch zu zahlen hat (§ 13 Abs. 3 FAG).

VI. Die Verteilung der Schlüsselmasse der Landkreise

1. Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und parallel zum bayerischen Landkreisschlüssel (Art. 5 Bayer. FAG) wird die Schlüsselmasse der Landkreise in Baden - Württemberg ganz nach dem von Popitz entwickelten ¹⁾ "Schlüssel der mangelnden Umlagekraft" verteilt (§ 11 FAG). Er beruht auf dem gleichen Grundgedanken wie der "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft": die für den einzelnen Landkreis aus den Steuerkraftmeßzahlen der kreisangehörigen Gemeinden gebildete Umlagekraftmeßzahl wird von seiner Bedarfsmesszahl (Ausgangsmesszahl) abgezogen. Der Fehlbetrag ergibt die Schlüsselzahl des Landkreises, d.h. seine Verhältniszahl und damit seinen Anteil an der Schlüsselmasse der Landkreise. In Analogie zu den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden erhalten Landkreise, deren Umlagekraftmeßzahl gleich oder größer, als ihre Bedarfsmesszahl ist keine Schlüsselzahl und damit auch keine Schlüsselzuweisungen des Landes (§ 11 Abs. 2 FAG).
2. Die Konstruktion des Landkreisschlüssels ist sowohl in Baden - Württemberg, als auch in Bayern dem jeweiligen Gemeindeschlüssel nachgebildet. Als Maßstab des Bedarfs dient in Baden - Württemberg allein die nach Gemeindegrößenklassen "veredelte Einwohnerzahl" der kreisangehörigen Gemeinden, die mit einem einheitlichen Kopfbetrag - der einen Normalbedarf pro Kopf der umgerechneten Bevölkerungs-

1) Vergl. dazu J. Popitz a.a.O. S. 317.

zahl ausdrücken soll - zu der Bedarfsmeßzahl des Landkreises vervielfacht wird (§ 11 Abs. 3 FAG). Die Umrechnung der Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden beruht - in Anlehnung an Popitz - auf der Erwägung, daß der Zuschußbedarf eines Landkreises umso höher ist, je kleiner, und damit seiner Hilfe und Führung bedürftiger, seine Gemeinden sind, und je mehr solcher Gemeinden er hat. Die Einwohnerzahl erfährt also auch hier eine "Veredelung", aber im umgekehrten Sinne, wie bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden. In Bayern tritt neben die nach Gemeindegrößenklassen veredelte Einwohnerzahl (Hauptansatz) ein "Grenzlandansatz" in Höhe von 10 v.H. des Hauptansatzes (Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 des Bayer. FAG) und ein "Ansatz für den Bevölkerungszuwachs", nach dem der Hauptansatz um 0,25 v.H. der Bevölkerungszunahme seit 1939 erhöht wird (Art. 5 Abs. 2 Nr. 3 Bayer. FAG). Für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl (Ausgangsmeßzahl) wird die Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden angesetzt

bei Gemeinden

bis 1.000 Einwohnern	mit 110 (120) v.H.	1)
mit 1.001 bis 2.000 Einwohnern	mit 105 (115) v.H.	
mit 2.001 bis 5.000 Einwohnern	mit 100 (105) v.H.	
mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern	mit 95 (95) v.H.	
mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern	mit 90 (90) v.H.	
mit mehr als 20.000 Einwohnern	mit 85 (90) v.H.	

3. Die Summe der auf diese Weise umgerechneten Einwohnerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden wird mit dem Kopfbetrag zu der Bedarfsmeßzahl des Landkreises vervielfacht. Die alljährliche Festsetzung des Kopfbetrages erfolgt - wie bei den Schlüsselzuweisungen der Gemeinden - durch eine Rechtsverordnung des Innenministeriums und

1) Die Zahlen in den Klammern stellen den Hauptansatz nach Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 des Bayer. FAG dar.

des Finanzministeriums (§ 11 Abs. 5 FAG). Er betrug in den Rechnungsjahren 1954/55 und 1955/56 unverändert DM 24, --, 1956/57 DM 27, -- und im Rechnungsjahr 1957/58 DM 30, -- pro Kopf der umgerechneten Einwohnerzahl. ¹⁾

4. Die Umlagekraftmeßzahl des einzelnen Landkreises beträgt 25 v.H. der Steuerkraftmeßzahlen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 13 Abs. 4 des FAG von Baden - Württemberg und Art. 5 Abs. 3 des FAG von Bayern). In Bayern werden bei der Ermittlung der Umlagekraftmeßzahl darüber hinaus noch die Schlüsselzuweisungen, die den Gemeinden im vorhergegangenen Jahr zugeflossen sind mit demselben Hundertsatz berücksichtigt.

VII. Der Ausgleichstock

1. Wie bereits schon oben (Seite 33) ausgeführt worden ist, muß die schlüsselmäßige und damit notwendigerweise schematische Verteilung von Finanzzuweisungen immer durch Bedarfszuweisungen aus einem Ausgleichstock ergänzt werden müssen, da ein Verteilungsschlüssel - mag er auch noch so sorgfältig aufgestellt sein - nicht alle Besonderheiten, die sich aus der Ausgleichsaufgabe ergeben, berücksichtigen kann. Es wird immer Gemeinden und Landkreise geben, die wegen ihrer ungünstigen Lage oder Struktur einer besonderen Hilfe bedürfen. Ein oder mehrere "Stocks" für Bedarfszuweisungen sind daher im "Inneren Finanzausgleich" nach wie vor unentbehrlich.
 2. "Der Ausgleichstock" hat die Aufgabe, durch Zuschüsse (Bedarfszuweisungen) leistungsschwachen Gemeinden und Landkreisen die notwendige Hilfe zum Ausgleich ihrer Haushalte zu leisten, soweit ihre sonstigen Einnahmen dazu nicht ausreichen. Darüber hinaus können
-
- 1) Verordnung des Innen- und des Finanzministeriums zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG DV) in den Rechnungsjahren 1954/55 bis 1956/57:
(Fortsetzung der Fußnote siehe Seite 52).

nen Zuschüsse für die Schaffung besonderer kommunaler Einrichtungen gegeben werden" (§ 15 Abs. 1 FAG). Die Voraussetzung solcher Zuschüsse ist äußerste Sparsamkeit der Haushaltsführung und volle Ausschöpfung der verfügbaren Einnahmequellen (§ 15 Abs. 3 FAG). "Das Innenministerium und das Finanzministerium können Grundsätze für die Gewährung von Zuschüssen aus dem Ausgleichstock aufstellen. Soweit es sich dabei um die von den Gemeinden zu tragenden Schulkosten handelt, ist das Kultministerium zu beteiligen" (§ 15 Abs. 4 FAG).

3. Der Ausgleichstock wird dezentralisiert von den vier Regierungspräsidien verwaltet; seine Mittel werden zu diesem Zweck vom Innenministerium und Finanzministerium nach folgenden Maßstäben auf die vier Regierungsbezirke verteilt (§ 15 Abs. 5 FAG):

- a) zu einem Drittel nach dem Verhältnis der auf den 30. Juni des vorhergegangenen Kalenderjahres fortgeschriebenen Einwohnerzahl,
- b) zu zwei Dritteln nach der Summe der dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" zugrundeliegenden Schlüsselzahlen der Gemeinden.

4. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt durch Verteilungsausschüsse, die zu diesem Zweck bei den Regierungspräsidien gebildet werden und aus zwei Vertretern des Regierungspräsidiums (von denen einer den Vorsitz im Verteilungsausschuß führt) und "drei vom Innenministerium nach Anhören der kommunalen Verbände berufenen Vertretern der Gemeinden und Landkreise" zusammengesetzt sind (§ 15 Abs. 6 FAG). Die Ausschüsse entscheiden mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Die

(Fortsetzung der Fußnote 1) von Seite 52:

- | | |
|-----------------------------------|------------------|
| Erste FAG DV vom 8. November 1954 | (GesBl. S. 160); |
| Erste FAG DV vom 30. Juli 1955 | (GesBl. S. 123); |
| FAG DV vom 15. August 1956 | (GesBl. S. 146); |
| FAG DV vom 16. Mai 1957 | (GesBl. S. 64). |

beiden Vertreter des Regierungspräsidiums sind bei der Stimmabgabe an die Weisungen des Innenministeriums und des Finanzministeriums gebunden (§ 15 Abs. 7 FAG).

VIII. Der Kommunale Notstock

1. Der Kommunale Notstock knüpft an die gleichnamigen Teilmassen der württemberg - badischen Finanzausgleichsgesetze ¹⁾ von 1946 und 1947 und an den "Ausgleichs- und Hilfstock" in Württemberg - Hohenzollern ²⁾ an. Er hat "die Aufgabe, den besonders schwer kriegsbedroffenen Gemeinden auf Antrag durch Zuschüsse die Wiederherstellung ihrer kriegszerstörten kommunalen Einrichtungen zu erleichtern und ihnen den durch die Kriegszerstörungen entstandenen Einnahmeausfall an Grundsteuer zu ersetzen" (§ 14 Abs. 1 FAG). Es handelt sich auch hier um Bedarfszuweisungen, aber um Bedarfszuweisungen eigener Art. Ihr besonderer Charakter und Ursprung legten es nahe, sie in einer besonderen Teilmasse zusammenzufassen und nicht im Rahmen des Ausgleichstocks zur Verteilung zu bringen, da die Beseitigung der Kriegsschäden an kommunalen Gebäuden und Einrichtungen und die Überwindung des Grundsteuerausfalls in den am stärksten vom Kriege betroffenen Gemeinden noch eine Reihe von Jahren in Anspruch nehmen wird. ³⁾ Gegen die Einbeziehung dieser Mittel in die Schlüsselzuweisungen und ihre schematische Ausschüttung nach Maßgabe eines "Ansatzes für Kriegszerstörungen" (Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 Bayer. FAG) und für eine gesonderte Zusammenfassung spricht auch die Tatsache, daß für die Dotierung aus dem Kommunalen Notstock nur

-
- 1) Art. 14 - 17 und Art. 19 Abs. 7 des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes für 1945 vom 19. November 1946 (RegBl. S. 266) und Art. 6 Abs. 2 Nr. 6 und Art. 9 und 10 des Gesetzes Nr. 516 (Finanzausgleichsgesetz) vom 15. Oktober 1947 (RegBl. S. 110).
2) § 11 des Finanzausgleichsgesetzes 1952 von Württemberg - Hohenzollern in der Fassung vom 20. Mai 1953 (GesBl. S. 75).
3) Vergl. dazu und zum ff. die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes, Beilage 300 a. a. O. S. 438.

eine begrenzte Zahl von Gemeinden in Betracht kommt. Innerhalb dieser wenigen Gebietskörperschaften sollten aber die verfügbaren Mittel sehr sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Eine wirklich "gezielte Verteilung" muß nicht nur nach einheitlichen Grundsätzen (§ 14 Abs. 2 FAG), sondern - im Gegensatz zum Ausgleichstock, dessen Mittel dezentralisiert bei den vier Regierungspräsidien verteilt werden - von einer Stelle aus erfolgen: die Mittel des Kommunalen Notstocks werden deshalb für das ganze Land einheitlich durch einen Verteilungsausschuß, dem

- a) ein Vertreter des Innenministeriums als Vorsitzender,
- b) ein Vertreter des Finanzministeriums und
- c) acht Vertreter der besonders schwer vom Kriege betroffenen Gemeinden

angehören, "treuhänderisch verwaltet" und verteilt (§ 14 Abs. 3 FAG). Die Geschäftsführung dieses Ausschusses liegt beim Innenministerium, das auf Vorschlag der kommunalen Verbände und nach Anhörung der Regierungspräsidien im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die kommunalen Vertreter beruft (§ 14 Abs. 4 FAG).

2. "Die Mittel des Ausgleichstocks und des Kommunalen Notstocks werden besonders ausgewiesen und verzinst. Die Zinsen fließen dem Ausgleichstock und dem Kommunalen Notstock zu" (§§ 14 Abs. 6 und 15 Abs. 9 FAG).
3. Wie verschieden die technische Lösung ein und derselben Aufgabe angefaßt werden kann, zeigt auch hier ein Blick auf das Bayerische Finanzausgleichsgesetz. Während in Baden - Württemberg die Mittel aus dem Kommunalen Notstock auf Grund von Ermessensentscheidungen des Verteilungsausschusses als Bedarfszuweisungen, auf die die einzelnen Gemeinden keinen Rechtsanspruch haben, verteilt werden, legt das Bayerische Finanzausgleichsgesetz den entsprechenden

Hilfeleistungen des Landes einen Schlüssel zugrunde, der den betroffenen Gemeinden - eben nach Maßgabe dieses Schlüssels - einen Rechtsanspruch gegenüber dem Land gibt und Ermessensentscheidungen entzogen ist: "Soweit Gemeinden durch Kriegs- oder Kriegsfolgeschäden an Grundbesitz einen Ausfall an Grundsteuer erleiden, erhalten sie eine jährliche Vergütung (Grundsteuerausfallvergütung) in Höhe von 80 v.H. des Ausfalls" (Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Bayer.FAG). Als Ausfall gilt die mit den Hebesätzen des vorangegangenen Rechnungsjahres angesetzte Differenz zwischen der Summe der Grundsteuermeßbeträge des vorhergegangenen Rechnungsjahres und des Rechnungsjahres 1942; ein Ausfall, der weniger als 15 v.H. des Grundsteuersolls des vorangegangenen Rechnungsjahres beträgt, wird nicht ersetzt (Art. 8 Bayer.FAG). Gemeinden, deren Grundsteuerausfallvergütung (Schadensquote) mehr als 20 v.H. des Grundsteuersolls von 1942 beträgt, werden wie schon oben (Seite 45 und 54) erwähnt, bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen durch den "Ansatz für Kriegszerstörungen" (Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 Bayer.FAG) noch besonders berücksichtigt.

4. Neben dem Ansatz für Kriegszerstörungen und der Grundsteuerausfallvergütung "erhalten die Gemeinden im Rahmen eines im Staatshaushaltplanes bereitzustellenden Betrages Beihilfen zu den Kosten der Beseitigung durch Kriegszerstörungen verursachter Trümmer" (Art. 10 Abs. 1 Bayer.FAG). "Außerdem gewährt der Staat nach Maßgabe der Bewilligung im Staatshaushalt für Zwecke des Wiederaufbaus Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuschüsse und Darlehen zum Aufwand für die Wiederherstellung zerstörter Brücken, Schulen, Krankenhäuser und sonstiger lebenswichtiger kommunaler Einrichtungen" (Art. 10 Abs. 2 Bayer.FAG).
5. Bei einem Vergleich der sehr verschiedenartigen Behandlung der Kriegszerstörungen und des Grundsteuerausfalls springt vor allem

der Vorteil eines schlüsselmäßigen Ersatzes des letzteren in's Auge. Die Grundsteuerausfallvergütung schafft für die Gemeinden klare Verhältnisse, da sie im Gegensatz zu Baden - Württemberg dem Ermessen eines Verteilungsausschusses entzogen ist, und den betroffenen Gemeinden - eben nach Maßgabe des Schlüssels - einen Rechtsanspruch gewährt, der allerdings auch steuerstarken Gemeinden zugute kommt, die den Grundsteuerausfall aus eigener Kraft überwinden könnten. Problematischer und viel weniger geeignet ist dagegen die schlüsselmäßige Behandlung der Kriegszerstörungen auf der Grundlage des Grundsteuerausfalls, da ja zwischen diesem und dem Zerstörungsgrad kommunaler Einrichtungen und Gebäude, bzw. den individuellen Aufwendungen zur Behebung dieser Schäden kein direkter Zusammenhang zu bestehen braucht. Das bayerische Beispiel zeigt, daß jede mehr als schematische Hilfestellung des Landes - nach Maßgabe eines so groben Schlüssels, wie es der "Ansatz für Kriegszerstörungen" nun einmal darstellt - durch Bedarfszuweisungen ergänzt werden muß (Art. 10 Bayer. FAG). Er erhebt sich deshalb die Frage, ob man beim Ersatz der Kriegszerstörungen nicht der baden - württembergischen Lösung des Kommunalen Notstocks folgend, diese Hilfeleistung des Landes ausschließlich auf Bedarfszuweisungen beschränken sollte? Dies würde die Verteilung der Schlüsselzuweisungen und damit die Verwaltungsarbeit vereinfachen, zumal für diese Zuschüsse nur noch eine begrenzte Anzahl von Gemeinden in Betracht kommt. Es hat aber den Nachteil, daß mit dem Wegfall des Rechtsanspruches nach dem "Ansatz für Kriegszerstörungen" nicht nur die jährliche Festsetzung des Gesamtbetrages, sondern auch die Unterverteilung dieser Bedarfszuweisungen an die betroffenen Gemeinden im Ermessen des Landesgesetzgebers, bzw. eines Verteilungsausschusses liegen würde, während in Baden - Württemberg - zwar nicht die absolute Höhe - aber wenigstens der Anteil des Notstocks an der kommunalen Finanzausgleichsmasse auf mehrere Jahre hinaus gesetzlich festgelegt ist (§ 9 Abs. 1 FAG).

D r i t t e r T e i l

Der Sonderlastenausgleich

I. Gegenstand und Zweck

1. Schon eingangs (Seite 23 und 27) hatten wir festgestellt, daß es nicht möglich ist, sämtliche, der Aufgabenteilung zwischen dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften entsprechenden finanziellen Ausgleichsvorgänge innerhalb des "Steuerverbunds" und mittels der Verbundmasse durch Schlüssel- und Bedarfszuweisungen befriedigend zu lösen. Ja, wir gingen sogar soweit, den kommunalen Gesamtanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer geradezu davon abhängig zu machen, was außerhalb der Verbundmasse im sog. "Lasten- oder Sonderlastenausgleich" das Land an die kommunalen Gebietskörperschaften "hinauszahlt" und diese wiederum auf der anderen Seite an das Land "hereinzahlen".
2. Mit dem "Interkommunalen Finanzausgleich", d.h. der Unterverteilung der vom Land aus seinen Steuereinnahmen bereitzustellenden kommunalen Finanzausgleichsmasse (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG und Art. 73 Abs. 3 der Verfassung von Baden - Württemberg) für die Ergänzung des durch eigene Einnahmequellen ungedeckten kommunalen Finanzbedarfs läuft der "Interkommunale Lastenausgleich", d.h. "die möglichst gerechte, der finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechende Heranziehung der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zu gewissen gemeinschaftlichen Aufgaben, bzw. zur Deckung des Zuschußbedarfs übergeordneter kommunaler Verbände" ¹⁾ einher. Um Verwechslungen vorzubeugen wird auch in Baden -

1) Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes,
Beilage 300 a.a.O. S. 429.

Württemberg - abweichend von den bisherigen einschlägigen Gesetzen - weder im Gesetz noch in der Überschrift der Ausdruck "Lastenausgleich" verwendet, weil er in neuerer Zeit für das besondere Rechtsgebiet des allgemeinen Lastenausgleichs (LAG) der durch den Krieg, Kriegsfolgen und die Währungsreform entstandenen Vermögensschäden gebraucht wird. ¹⁾ Der "Innere Finanzausgleich" umfaßt also nicht nur den Finanzausgleich im Sinne der Ausschüttung der kommunalen Finanzmasse, sondern auch die Verteilung von Lasten und die Kostenbeteiligung des Landes oder der kommunalen Gebietskörperschaften an gewissen Aufgaben, die gemeinschaftlich sind und zunächst einmal von dem einen oder dem anderen Teil vorweg getragen werden; das sind vor allem die Schul- und Polizeilasten, sowie die Umlagen.

3. Das Nebeneinander dieser Ausgleichsvorgänge ist demnach nicht allein verwaltungstechnisch, sondern auch durch ihre unterschiedlichen Zielsetzungen bedingt: ²⁾ die Finanzzuweisungen dienen neben dem Ersatz der Verwaltungskosten für die "Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises" (Auftragsverwaltung) der Ergänzung der gemeindeeigenen Steuern und Einnahmen. Der Umfang und die Verteilungsmaßstäbe der kommunalen Finanzmasse lassen natürlich nicht die Auffüllung der "individuellen ungedeckten Bedarfsspitzen" zu, sondern können und sollen eben die stärksten Leistungs- und Belastungsunterschiede auf ein vertretbares Maß reduzieren, so daß besonders hinsichtlich der Leistungskraft vergleichbarer Gebietskörperschaften noch beträchtliche Differenzen bestehen bleiben. Diese sind aber besonders auf dem Gebiete des Schul- und Polizeiwesens

1) Vergl. dazu auch K. M. Hettlage, "Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung", Finanz - Archiv N. F. Bd. 14 S. 416.

2) Zum Unterschied zwischen "Finanzzuweisungen" und "Staatszuschüssen" und zum Grund und Zweck der letzteren vergl. man J. Popitz a. a. O. S 196 ff. und 209 ff.

nahezu unerträglich, da es sich hier um "Verwaltungsaufgaben handelt, die über das lokale Verbandsinteresse und das allgemeine Interesse des Staates an lediglich ordnungsgemäßer Durchführung lokaler Angelegenheiten (Rechtsaufsicht) weit hinausgehen" (Popitz). Die Einheitlichkeit der Durchführung und die Gleichheit des Leistungsniveaus von Ort zu Ort verlangen über die Aufsicht des Landes hinaus eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Leistungsträger.

II. Der Schullastenausgleich

1. "Die persönlichen Schulkosten für die Lehrstellen an den von den Gemeinden, Landkreisen und Schulverbänden unterhaltenen Volksschulen, Mittelschulen, höheren Schulen, Berufsschulen und Berufsfachschulen trägt das Land", das die Schulträger durch Beiträge zur Deckung dieser Ausgaben heranzieht (§ 1 Abs. 1 FAG). ¹⁾ Der Beitrag der einzelnen Schulträger wird für jedes Rechnungsjahr und für jede Schulart besonders berechnet. Er beträgt für jede am 1. Juli des laufenden Jahres (Stichtag) in den Schulen des Schulträgers besetzte Lehrstelle an

a) Volksschulen	30 v.H.,
b) Mittelschulen	50 v.H.,
c) höheren Schulen	60 v.H.,
d) Berufsschulen	40 v.H.,
e) Berufsfachschulen	50 v.H.

des durchschnittlichen persönlichen Aufwands, der sich für jede dieser Schularten ergibt, wenn der gesamte persönliche Schulaufwand, den das Land im vorangegangenen Rechnungsjahr für die einzelne

1) Persönliche Schulkosten sind insbesondere Dienst- und Versorgungsbezüge, Übergangsgelder, Stellvertretungskosten, Beihilfen, Unterstützungen, Umzugs- und Reisekosten und Beiträge zur Sozialversicherung der plan- und nichtplanmäßigen Lehrkräfte (§ 1 Abs. 3 FAG). Vergl. dazu im einzelnen § 1 der Verordnung des Innenministeriums, des Kultministeriums und des Finanzministeriums über die Schullastenteilung (Schullastenteilungsverordnung) vom 22. Dezember 1955 (GesBl. für 1956 S. 11).

Schulart ausgegeben hat, durch die Gesamtzahl ihrer am Stichtag besetzten Lehrstellen geteilt wird (§ 2 Abs. 1 FAG).

2. Die übrigen (sächlichen) Schulkosten, d.h. die Unterhaltung, die Erweiterung und den Neubau von Schulgebäuden, tragen die Schulträger, denen auch die Einnahmen aus den Schulgeldern - soweit solche zur Zeit noch erhoben werden (Schulgeldfreiheit) - zufließen. Der Grundsatz, daß die sächlichen Schulkosten - einschließlich der Ausgaben für den Schulhausneubau - von den Gemeinden und Landkreisen getragen werden, ist nur mit einer Ausnahme durchbrochen: "das Land gibt, nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans, leistungsschwachen Schulträgern Zuschüsse zu den Baukosten öffentlicher Schulen, oder zur Bildung von Rücklagen für Schulhausneubauten" (§ 1 Abs. 2 FAG).

3. Bei den Gesetzgebungsarbeiten ist sehr eingehend geprüft worden¹⁾, ob man nicht dem Beispiel des ehemaligen Landes Südbaden (Bayern) folgen sollte, wo die Schulträger seit 1945 keine Lehrstellenbeiträge mehr an das Land bezahlt haben (bezahlen), dafür andererseits aber auch keine Finanzausweisungen vom Land erhielten. Trotz der großen technischen Vorzüge eines solchen gegenseitigen Verzichts, hielt es der Gesetzgeber für besser, der württemberg-badischen Regelung des Gesetzes Nr. 516 zu folgen und die Gemeinden und Landkreise nicht nur durch die Belastung mit dem sächlichen Schulaufwand (Bayern), sondern über die Stellenbeiträge zu den persönlichen Schulkosten an ihren Schulen zu interessieren. Diese Lösung ist bei den Beratungen des Gesetzentwurfs gerade von südbadischer Seite her auf starken Widerstand gestoßen²⁾, da die Heran-

1) Vergl. dazu und zum folgenden die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes a.a.O. S. 430.

2) Verhandlungen des Landtages von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 (32. Sitzung), S. 1173 ff.

Pers. Schulaufwand und Lehrerstellen in Baden - Württemberg

Ermittlung der Stellenbeiträge für das Rechnungsjahr 1954

nach § 2 Abs. 1 FAG vom 26. Juli 1954 (GesBl. S. 103)

I. Volksschulen

1. Persönl. Schulaufwand (in 1.000 DM)	180.759
2. Stellenzahl	18.432
3. Durchschnittl. Stellenaufwand (in DM)	9.807
4. Stellenbeitrag (30 % von Nr. 3)	2.952
5. Stellenbeiträge insgesamt (in 1.000 DM)	54.411
(Nr. 2 mal 2.952)	

II. Mittelschulen

1. Persönl. Schulaufwand (in 1.000 DM)	6.021
2. Stellenzahl	534
3. Durchschnittl. Stellenaufwand (in DM)	11.275
4. Stellenbeitrag (50 % von Nr. 3)	5.640
5. Stellenbeiträge insgesamt (in 1.000 DM)	3.012
(Nr. 2 mal 5.640)	

III. Höhere Schulen

1. Persönl. Schulaufwand (in 1.000 DM)	73.041
2. Stellenzahl	4.365
3. Durchschnittl. Stellenaufwand (in DM)	16.737
4. Stellenbeitrag (60 % von Nr. 3)	10.044
5. Stellenbeiträge insgesamt (in 1.000 DM)	43.842
(Nr. 2 mal 10.044)	

IV. Berufsschulen

1. Persönl. Schulaufwand (in 1.000 DM)	51.295
2. Stellenzahl	4.038
3. Durchschnittl. Stellenaufwand (in DM)	12.703
4. Stellenbeitrag (50 % von Nr. 3)	6.360
5. Stellenbeiträge insgesamt (in 1.000 DM)	25.682
(Nr. 2 mal 6.360)	

V. Stellenbeiträge für alle Schularten (in 1.000 DM)	126.947
(I, 5 und II, 5 und III, 5 und IV, 5)	

=====

ziehung der Schulträger zum persönlichen Schulaufwand für diesen Landesteil ein Novum darstellt, bei dem - wie immer in derartigen Fällen - zuerst nur die Nachteile gesehen werden. Die Einwände sind nicht neu: die Stellenbeiträge stellen besonders für steuerschwache Gemeinden, die neben der Volksschule noch eine oder mehrere andere Schulen unterhalten und im Gegensatz zu der Vielzahl steuerstärker Gemeinden, die nur über eine Volksschule verfügen, eine starke Belastung dar. Man braucht dabei nur an Kleinstädte (insbesondere Kreisstädte) in den abgelegenen oder überwiegend land- und forstwirtschaftlich bestimmten Teilen des Landes (Odenwald, Hotzenwald, Schwäbische Alb) zu denken, die oft weit und breit die einzigen Träger Höherer Schulen und Berufsschulen sind, und an Gemeinden in und am Rande von Industriezentren, die über erhebliche Realsteuereinnahmen verfügen und nur eine Volksschule unterhalten. Die Übersicht ¹⁾ auf Seite 61 gibt ein eindrucksvolles Bild über die Größenordnungen des Schullastenausgleichs: danach betrug der Persönliche Schulaufwand in Baden - Württemberg im Rechnungsjahr 1954/55 rd. 311 Mill. DM, zu dessen Aufbringung die Schulträger mit Stellenbeiträgen in Höhe von rd. 127 Mill. DM herangezogen wurden. Die Kritik übersieht dabei nur allzuleicht, daß dieser Belastung der Gemeinden und Landkreise im selben Rechnungsjahr Finanzzuweisungen und Gastschülerbeiträge (einschließlich Härteausgleichstock und ohne die Mittel des Kommunalen Notstocks) in Höhe von rd. 176 Mill. DM, das sind 23 % der gesamten Gemeindesteuereinnahmen in diesem Zeitraum, gegenüberstanden. Ein Verzicht auf die Lehrstellenbeiträge nach dem Vorbild des ehemaligen Landes Südbaden hätte im Rechnungsjahr 1954/55 eine Mehrbelastung des Landes um eben diese 127 Mill. DM gebracht, und wäre praktisch nur über eine entsprechende Kürzung der gesamten kommunalen Finanzmasse möglich gewesen, da eine

1) Das Zahlenmaterial für den Persönlichen Schulaufwand und die Lehrerstellen in Baden - Württemberg ist dem Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes a. a. O. S. 421 entnommen.

Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes in Höhe von 20 v.H. des Landesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer das Maximum dessen darstellen, was das Land auf Grund der überschaubaren Haushaltentwicklung im Rechnungsjahr 1954/55 für den "Inneren Finanzausgleich" bereitstellen konnte, bzw. bereitzustellen gewillt war! "Wir sind mit 19 % (Ansatz im Entwurf) schon über die Grenze dessen hinausgegangen, was im Interesse des Landes und bei gerechter Abwägung der beiderseitigen Bedürfnisse und Ansprüche möglich ist".¹⁾ Durch eine derartige Kürzung der Finanzzuweisungen würde aber der "Interkommunale Finanzausgleich" zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden einen wesentlichen Teil seiner Wirkungskraft verlieren und damit das Ziel des Finanzausgleichsgesetzes in Frage stellen. Um dieses Zieles willen müssen eben die verwaltungstechnischen Nachteile der Lehrstellenbeiträge in Kauf genommen werden.

III. Die Gastschülerbeiträge

1. Durch die Heranziehung der Gemeinden und Landkreise zu den persönlichen Schulkosten ergibt sich nämlich als weitere Aufgabe des Schullastenausgleichs der anteilmäßige Ersatz der Kosten, die den Trägern von Mittelschulen, Höheren Schulen und Berufsfachschulen durch den Besuch dieser Anstalten durch die sog. "Fahrschüler oder auswärtigen Schüler" entstehen. Die Schulträger erhalten nach § 3 Abs. 1 und 2 FAG für "jeden Schüler, dessen Erziehungsberechtigter seinen für die Besteuerung maßgebenden Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Gebietes des Schulträgers hat (Gastschüler), einen Beitrag zu den Kosten der Mittelschulen, Höheren Schulen und Berufsfachschulen (Gastschülerbeitrag). Das Gesetz folgt auch hier den einschlägigen Bestimmungen des früheren Landes

1) Finanzminister Dr. Frank bei der Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes, Verhandlungen des Landtags von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 - 1956 (23. Sitzung), S. 853.

Württemberg - Baden, ¹⁾ mit der Abweichung, daß die Schulträger - um einem Wunsch der "Baden - Württembergischen Gemeindekammer" zu entsprechen - die Gastschülerbeiträge nicht mehr vom Heimatkreis der "auswärtigen Schüler" erhalten, sondern daß diese der Kommunalen Finanzausgleichsmasse (vergl. dazu Seite 30) vorweg entnommen werden (§ 3 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 FAG).

2. Der Kostenersatz für die Gastschüler erstreckt sich lediglich auf den Teil der persönlichen Schulkosten, den die Schulträger in Form der Stellenbeiträge an das Land abzuführen haben (§ 2 Abs. 1 FAG), da die sächlichen Schulkosten grundsätzlich von den Schulträgern getragen werden müssen (§ 1 Abs. 2 FAG). Soweit und solange den Schulträgern noch Einnahmen aus Schulgeldern zufließen, müssen diese bei der Ermittlung des Zuschußbedarfs für die Gastschüler mit den Stellenbeiträgen verrechnet werden. Der Beitrag für den einzelnen Gastschüler wird in jedem Rechnungsjahr und für jede der drei Schularten getrennt vom Kultministerium festgesetzt, indem die Summe der im vorangegangenen Rechnungsjahr von sämtlichen Schulträgern aufgebracht und um ihre Schulgeldeinnahmen gekürzten Stellenbeiträge durch die Gesamtzahl aller Schüler geteilt wird, die diese Schulen besucht haben (§ 3 Abs. 3 Satz 1 FAG).
3. Eine Rechtsverordnung des Innen-, Kult- und Finanzministeriums kann bestimmen, daß die Schulträger ihren Anspruch auf einen Gastschülerbeitrag bis zu einem bestimmten Zeitpunkt anzumelden haben (§ 4 Abs. 1 c FAG).

IV. Der Polizeilastenausgleich

1. Der Polizeilastenausgleich wird durch die unterschiedliche Polizeiorganisation erschwert, die Baden - Württemberg bis zur einheitli-

1) Art. 4a des württemberg - badischen Gesetzes Nr. 516 in der Fassung von § 1 Nr. 3 des Gesetzes Nr. 579 vom 12. Febr. 1952 (RegBl. S. 15). Zu den Einzelheiten sei auch hier auf die oben bereits schon zitierte Schullastenverordnung vom 22. Dezember 1955 verwiesen.

chen Neuregelung dieses Verwaltungsgebiets von den drei ehemaligen Ländern übernommen hat (Art. 90 der Verfassung von Baden - Württemberg). Die Polizeiaufgaben werden nämlich in den Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern in den Regierungsbezirken Nordwürttemberg und Nordbaden (Württemberg - Baden) überwiegend von kommunaler Vollzugspolizei, im Regierungsbezirk Südwürttemberg - Hohenzollern (Württemberg - Hohenzollern) im allgemeinen und im Regierungsbezirk Südbaden (Baden) ausschließlich durch staatliche Vollzugspolizei (Landespolizei) wahrgenommen. Rechtseinheit besteht auf dem Gebiet der Polizeiorganisation nur hinsichtlich der Wahrnehmung der Polizeiaufgaben durch die Landespolizei in den Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnern.

2. Die Verteilung der Kosten knüpft an den Grundsätzen des reichseinheitlichen Polizeilastenausgleichs in den letzten Kriegsjahren an: für die Gemeinden mit 5.000 und weniger Einwohnern gilt das Polizeikostengesetz vom 29. April 1940 (RGBl. I S. 688) mit der Maßgabe, daß die Kosten des Polizeivollzugs ausschließlich vom Land getragen werden (§ 5 Abs. 4 FAG); in den Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern teilen sich Land und Gemeinde in die persönlichen Polizeikosten.
3. Die Beteiligung des Landes an den persönlichen Kosten der kommunalen Polizei ist - dem Vorgang des württemberg - badischen Finanzausgleichsgesetzes Nr. 516 folgend - aus § 13 der Finanzausgleichsverordnung vom 30. Oktober 1944 (RGBl. I S. 282) übernommen, der auf dem Gedanken beruht, daß an dem durchschnittlichen persönlichen Aufwand für einen kommunalen Polizeivollzugsbeamten von rd. 4.500 RM im Jahr das Land zwei Drittel und die Gemeinde ein Drittel tragen sollte. Nachdem sich der Besoldungsaufwand ¹⁾ seit 1944 um rd. 40 v.H. erhöht hat, "erhalten die Gemeinden mit eigener Vollzugspolizei für jeden von der Aufsichtsbehörde als notwendig anerkan-

1) Zur Entwicklung des Besoldungsaufwands vergl. man die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes a.a.O. S. 432.

ten kommunalen Polizeivollzugsbeamten einen jährlichen Zuschuß von 4.200 DM" (§ 5 Abs. 1 Satz 1 FAG). In Bayern (Art. 12 FAG) bekommen die Gemeinden für jeden im Rahmen der notwendigen Polizeistärke beschäftigten Polizeivollzugsbeamten einen nach Gemeindegrößenklassen gestaffelten jährlichen Zuschuß von

DM 3.400 für Gemeinden unter 20.000 Einwohnern,

DM 3.700 für Gemeinden von 20.000 bis 75.000 Einwohnern,

DM 3.900 für Gemeinden mit mehr als 75.000 Einwohnern.

Um der steigenden Belastung des Landeshaushalts durch die ständige Zunahme der kommunalen Vollzugspolizei - besonders in den größeren Städten - entgegenzuwirken, wollte der Entwurf des baden - württembergischen Finanzausgleichsgesetzes die jährlichen Polizeikostenzuschüsse an die einzelne Gemeinde in Höhe von 4.200 DM für einen kommunalen Beamten ursprünglich auf einen nach Gemeindegrößenklassen gestaffelten Höchstbetrag pro Kopf der Bevölkerung begrenzen. Die Zuschüsse sollten nämlich je Einwohner nicht mehr betragen, als

DM 4,20 für Gemeinden bis zu 15.000 Einwohnern,

DM 5,00 für Gemeinden mit 15.001 bis 30.000 Einwohnern,

DM 6,40 für Gemeinden mit 30.001 bis 50.000 Einwohnern,

DM 9,60 für Gemeinden mit 50.001 bis 100.000 Einwohnern,

DM 12,00 für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern.

Um einen Vergleich zwischen den baden - württembergischen und den niedereren bayerischen Polizeikostenzuschüssen einerseits und den Zuschüssen des Entwurfs zu ermöglichen, muß von "der Erfahrung ausgegangen werden, daß in den Gemeinden bis zu etwa 15.000 Einwohnern im allgemeinen ein Polizeivollzugsbeamter auf je 1.000 Einwohner genügt, während mit zunehmender Einwohnerzahl die erforderliche Zahl von Polizeivollzugsbeamten progressiv bis auf nahezu drei je 1.000 Einwohner (in den größten Städten des Landes) steigt." 1) Der Versuch der Regierung, die Polizeikostenzuschüsse

1) Begründung der Regierung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes a. a. O. S. 432.

nach der Einwohnerzahl zu beschränken, wurde vom Verwaltungsausschuß des Landtags abgelehnt, "da ihm offenbar eine Tendenz zu entnehmen sei, der die Staatspolizei fördere und die kommunale Polizei weniger günstig behandle." ¹⁾ Die Regierungsvorlage entspricht zwar für die unteren Gemeindegrößenklassen dem Grundsatz, daß das Land zwei Drittel und die Gemeinde ein Drittel des persönlichen Polizeiaufwands tragen soll; die Staffelung der Kopfbeträge verschiebt dieses Verhältnis zugunsten des Landes, so daß die Annahme des Entwurfs gerade die größeren Gemeinden benachteiligt hätte. Es zeigt sich nämlich - um nur ein Beispiel herauszugreifen - daß eine Stadt mit 200.000 Einwohnern und rd. 600 "von der Aufsichtsbehörde als notwendig anerkannten kommunalen Polizeivollzugsbeamten" nach dem Entwurf der Regierung 2,4 Mill. DM und nun nach dem Vorschlag des Verwaltungsausschusses rd. 2,52 Mill. DM an Polizeikostenzuschüssen erhält. Der Ausschußbericht fährt fort: "Da ein Zuschuß des Landes für die kommunale Polizei nur für jeden von der Aufsichtsbehörde als notwendig anerkannten Beamten gegeben wird, sei es nicht gerechtfertigt, den Zuschuß zu begrenzen. Es sei nicht vertretbar, daß der Innenminister den Polizeibeamten für notwendig halte und der Finanzminister etwa sage, daß ihm dies zu viel sei und er den Zuschuß begrenze."

4. Den Zuschüssen des Landes zu den persönlichen Kosten der kommunalen Vollzugspolizei entsprechend, werden die Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern, die keine eigene Vollzugspolizei haben, mit einem nach Gemeindegrößenklassen gestaffelten Kopfbetrag je Einwohner zu den persönlichen Kosten herangezogen, die dem Land aus der Wahrnehmung der Polizeiaufgaben in diesen Gemeinden entstehen (§ 5 FAG). Die Kopfbeträge folgen in ihrer ganzen Anlage und in der Staffelung dem ursprünglichen Entwurf der Regierung für die Polizeiko-

1) Schriftlicher Bericht des Verwaltungsausschusses über die Beratungen zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes, Verhandlungen des Landtags von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 - 1956 (32. Sitzung) S. 1227.

stenzuschüsse des Landes an die Gemeinden. Die Beiträge sind aber nach dem schon mehrfach besprochenen Grundsatz, daß die Gemeinden ein Drittel des persönlichen Polizeiaufwands tragen sollen, nur halb so groß, wie die Polizeikostenzuschüsse in der Regierungsvorlage; sie betragen nämlich

DM 2,10 für Gemeinden mit 5.001 bis 15.000 Einwohnern,

DM 2,50 für Gemeinden mit 15.001 bis 30.000 Einwohnern,

DM 3,20 für Gemeinden mit 30.001 bis 50.000 Einwohnern,

DM 4,80 für Gemeinden mit 50.001 bis 100.000 Einwohnern,

DM 6,00 für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern

und sind im Interesse der Kommunen "für jeden staatlichen Polizeibeamten, der nach dem Stand am 1. Oktober des jeweiligen Rechnungsjahres in der Gemeinde im Polizeivollzugsdienst tätig ist", nach oben auf 2.100 DM im Jahr begrenzt (§ 5 Abs. 2 Satz 2 FAG).

V. Das Gesundheitswesen

1. Der Lastenausgleich auf dem Gebiete des Gesundheitswesens beschränkt sich auf Beiträge für die Inanspruchnahme der Universitätskliniken durch die Einwohner der Stadt- und Landkreise Freiburg, Heidelberg und Tübingen (§ 6 FAG). Nach § 14 der Finanzausgleichsverordnung vom 30. Januar 1944 (RGBl. I S. 288) hatten die Stadt- und Landkreise als Träger kommunaler Gesundheitsämter vom Land und das Land als Träger staatlicher Gesundheitsämter von den betr. Stadt- und Landkreisen Zuschüsse bzw. Beiträge in Höhe von 0,25 bis 0,35 RM je Einwohner erhalten - eine Regelung, die Bayern hinsichtlich der Zuschüsse des Landes für die Gesundheitsämter der kreisfreien Städte bis heute beibehalten hat (Art. 14 FAG). In Württemberg - Baden waren durch Art. 14 des Finanzausgleichsgesetzes Nr. 516 sowohl die Beiträge, als auch die Zuschüsse, vom 1. April 1946 an entfallen, um die Zahlungen zwischen dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften zu vermindern. Der Versuch der "Baden - Württembergischen Gemeindekam-

mer" bei der einheitlichen Neuregelung des Finanzausgleichs dem Beispiel Bayerns zu folgen, und Zuschüsse des Landes für das einzige kommunale Gesundheitsamt (Stuttgart) in Höhe von 0,60 DM je Einwohner einzuführen, ¹⁾ wurde von der Regierung mit der Begründung abgelehnt, daß "eine Wiedereinführung solcher Zuschüsse und des Grundsatzes der Kostenbeteiligung nur auf der Basis der Gegenseitigkeit vertretbar wäre", was weder den Interessen der übrigen kommunalen Gebietskörperschaften, noch der Vereinfachung des Lastenausgleichs entsprochen hätte. Zumal der Zusammenschluß der drei Länder eine einheitliche Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen den Universitätskliniken des Landes und den oben bereits schon erwähnten Stadt- und Landkreisen notwendig machte, und von dieser Seite her den Finanzausgleich um ein weiteres Teilgebiet bereicherte.

2. Regierung und Verwaltungsausschuß des Landtags waren sich einig, daß das Vorhandensein der Universitätskliniken Freiburg, Heidelberg und Tübingen den drei Städten und gleichnamigen Landkreisen den Aufwand für eigene Kommunale Krankenhäuser ersparen, und es nicht unbillig wäre, diese Gebietskörperschaften durch Beiträge zu den Kosten der Universitätskliniken heranzuziehen, und damit zugleich die sehr unterschiedlichen Verhältnisse auf diesem Gebiet einheitlich zu regeln, "da es nicht vertretbar wäre, daß die Stadt Freiburg" - weiterhin - "einen jährlichen Zuschuß in Höhe von 2,5 Mill. DM, die Stadt Heidelberg von 65.000 DM und die Stadt Tübingen und die Landkreise überhaupt nichts bezahlen". ²⁾ Weit weniger

1) Vergl. dazu und zum folgenden die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes a.a.O. S. 432.

2) Vergl. dazu und zu den unterschiedlichen Auffassungen über diese Aufgabe den "Schriftlichen Bericht über die Beratungen des Verwaltungsausschusses", Verhandlungen des Landtags von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 - 1956 (32. Sitzung) S. 1227 und die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes a.a.O. S. 433.

Übereinstimmung bestand dagegen hinsichtlich des Maßstabs dieser Beträge, da das Finanzministerium vor allem an einem Kostenersatz und der Verwaltungsausschuß an der Entlastung der Stadt Freiburg interessiert war. Die Regierung ging ursprünglich vom "ersparten Aufwand" aus und sah einen Ausgleichsbeitrag in etwa der Höhe vor, den die Landkreise durchschnittlich je Einwohner für ihre Kreiskrankenhäuser aufbringen müssen, stellte im Verwaltungsausschuß darüber hinaus aber noch den Vorschlag zur Diskussions-, sämtliche Stadt- und Landkreise, deren Einwohner die Universitätskliniken über ein bestimmtes Maß hinaus in Anspruch nehmen, dem Land zum Kostenersatz zu verpflichten. Der Verwaltungsausschuß sah darin eine unzulässige Ausdehnung der eigentlichen Aufgabe, und wandte sich im Interesse der Verwaltungsvereinfachung entschieden gegen eine Kostenbeteiligung sämtlicher Stadt- und Landkreise, übernahm aber den Maßstab dieser Lösung in die endgültige gesetzliche Regelung, nachdem auch die ursprüngliche Regierungsvorlage bei Stimmengleichheit verworfen worden war, obwohl sie der endgültigen Fassung zumindest den Vorteil einer sehr einfachen Handhabung voraus hatte (das Fehlen von Zahlenmaterial läßt einen Vergleich über die finanziellen Auswirkungen beider Lösungen nicht zu): die Stadt- und Landkreise Freiburg, Heidelberg und Tübingen zahlen dem Land einen Beitrag, sofern die Inanspruchnahme der 3. Verpflegungsklasse der Universitätskliniken durch die Einwohner des einzelnen Kreises 20.000 Verpflegungstage im Jahr überschreitet. Die Höhe des Beitrags für einen Verpflegungstag wird jedes Rechnungsjahr durch eine Rechtsverordnung des Innenministeriums und des Finanzministeriums festgesetzt, darf aber den durchschnittlichen Zuschußbedarf der Kreiskrankenhäuser nicht überschreiten (§ 6 Abs. 2 FAG), und betrug zum Beispiel im Rechnungsjahr 1954/55 DM 2,20.¹⁾

1) Zweite Verordnung des Innenministeriums und des Finanzministeriums zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Rechnungsjahr 1954 (Zweite FAG DV 1954) vom 21. April 1955 (GesBl. S. 83).

VI. Die Umlagen

1. Die Darstellung des "Inneren Finanzausgleichs" wäre unvollständig, ohne einen Blick auf die Umlagen. Wir können uns dabei kurz fassen, da die einheitliche Neuordnung des Finanzausgleichs in Baden - Württemberg gerade auf diesem Gebiet eine Verminderung der zwischen-gebietskörperschaftlichen Zahlungen gebracht hat, und zumal auch die Umlagen der Nebenfisken und Zweckverbände, wie zum Beispiel des "Württembergischen Fürsorgeverbands" und des "Kommunalverbands der Hohenzollerischen Lande", auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, auf ein und derselben Grundlage beruhen. Während nämlich in Bayern die Landesumlage beibehalten wurde, und die Bezirke und Landkreise "ihren durch die sonstigen Einnahmen ungedeckten Bedarf auf die Stadt- und Landkreise, bzw. auf die kreisangehörigen Gemeinden umlegen" (Art. 15 - 21 FAG), wird in Baden - Württemberg nach dem Wegfall der "Landesumlage für den Straßenbau" (§ 16 Abs. 4 FAG) - an allgemeinen Umlagen - nur noch die Kreisumlage erhoben.
 2. Die Verminderung der Ausgleichsströme ist im Interesse der Übersichtlichkeit der finanziellen Beziehungen zwischen dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften und aus verwaltungstechnischen Gründen zu begrüßen, darf aber nicht nur als Vorteil gewertet werden, da mit dem Verzicht auf die "Landesumlage für den Straßenbau" die finanzausgleichspolitisch nicht zu unterschätzende Ausgleichswirkung zwischen den steuerstarken und steuer-schwachen Stadt- und Landkreisen verloren ging, und deren Entlastung auf Kosten des kommunalen Gesamtanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgte.¹⁾
-
- 1) Die Auseinandersetzungen um den kommunalen Gesamtanteil lassen den Schluß zu, daß der Landesgesetzgeber bei Beibehaltung der Landesumlage in Höhe von rd. 29,1 Mill. in Rechnungsjahr 1954/55 mit einem Beteiligungssatz von rd. 22 v. H. einverstanden gewesen wäre !

3. Als einheitlicher Maßstab sämtlicher Umlagen dienen sowohl in Baden - Württemberg, als auch in Bayern, die sog. "Steuerkraftsummen" der einzelnen Gemeinden (kreisfreien Städte). Die Umlagekraft der Landkreise und Bezirke ergibt sich aus den "Steuerkraftsummen" der kreis- bzw. bezirksangehörigen Gemeinden. Die "Steuerkraftsumme" bringt unter Außerachtlassung der kleinen, weniger ergiebigen Gemeindesteuern (Getränke-, Vergnügungs- und Hundesteuer usw.) die gesamte gemeindliche Umlagekraft zum Ausdruck, wie sie sich aus der Einbeziehung der Zuweisungen nach dem "Schlüssel der mangelnden Steuerkraft" in die (Real-) Steuerkraftmeßzahlen der baden - württembergischen und bayerischen Gemeinden ergibt (vergl. dazu § 16 Abs. 2 und Art. 16, 18 und 21 der Finanzausgleichsgesetze von Baden - Württemberg und Bayern).

V i e r t e r T e i l

Die Bedeutung der "Verbundenen Steuerwirtschaft" für die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände

I. Rückblick

Wir werden nun im vierten und letzten Teil die Erkenntnisse der bisherigen Darstellung in der Frage nach den Vor- und Nachteilen der "Verbundenen Steuerwirtschaft" für die kommunalen Gebietskörperschaften gegenüber dem System der sog. "Starren Finanzzuweisungen" zusammenfassen, und damit zugleich einen Ausblick auf die bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder gewinnen, die Gemeinden und Gemeindeverbände vom 1. April 1958 an im Wege des "Steuerverbunds" am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen.

Die Durchführung des "Inneren Finanzausgleichs" auf der Grundlage der "Verbundenen Steuerwirtschaft" unterscheidet sich vom System der "Starren Finanzzuweisungen" durch nicht mehr und nicht weniger, als die Methode, nach der die kommunale Finanzausgleichsmasse bestimmt wird. An die Stelle ihrer alljährlichen Festsetzung im Landeshaushalt tritt ein für einen längeren Zeitraum bestimmter Anteil an einer oder mehreren Verbundsteuern. Die Festsetzung dieses kommunalen Gesamtanteils an der (n) Verbundsteuer (n) und seine Aufspaltung in ein oder mehrere "Stocks" für Schlüssel- und Bedarfszuweisungen, deren Verhältnis zueinander, sowie ihre Unterverteilung auf die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften, stellen also kein der "Verbundenen Steuerwirtschaft" eigenes Problem dar, und müssen - wie das Beispiel Bayerns zeigt - auch dann gelöst werden, wenn kein "Steuerverbund" besteht. Die absolute Höhe der kommunalen Finanzausgleichsmasse, oder ihr Anteil an einer oder mehreren Verbundsteuern ist durch die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für die kommunalen Angelegenheiten (vergl. dazu Art. 73 bis 75 und 106 GG). 1. von der Finanzkraft der

Länder, auf die wir weiter unten noch zu sprechen kommen, und 2. von der Verteilung der Aufgaben zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden (GV), und davon abhängig, wie der übrige Finanz- und Lastenausgleich geregelt ist, was also insbesondere außerhalb der Finanzzuweisungen - nach welcher Methode diese auch immer bestimmt werden mögen - das Land in Form von Zuschüssen an die Gemeinden (GV) "hinauszahlt", und diese wiederum in Form von Beiträgen und Umlagen an das Land "hereinzahlen" müssen.

II. Die "Verbundene Steuerwirtschaft" im Finanzsystem der baden - württembergischen Gemeinden (GV)

Durch die Einführung der "Verbundenen Steuerwirtschaft" soll die alljährliche Auseinandersetzung um die absolute Höhe der Finanzzuweisungen in den Beratungen des Landeshaushalts überwunden und die Gemeinden (GV) in Höhe des kommunalen Gesamtanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer über die bedeutendste Landessteuer an der Entwicklung des Volkseinkommens beteiligt werden, und damit neben der Gewerbesteuer eine weitere konjunkturreagible Einnahmequelle erhalten, was nun im folgenden nachzuweisen ist.

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden und Landkreise in Baden - Württemberg sind von 676 Mill. DM im Rechnungsjahr 1953/54 um DM 84 Mill., oder rd. 13 % auf DM 760 Mill. im Rechnungsjahr 1954/55 gestiegen, und haben 1955/56 um weitere 59 Mill. DM, oder 8 % auf 819 Mill. DM zugenommen. Von den Gesamteinnahmen in Höhe von 819 Mill. DM entfielen nicht weniger als 758 Mill. DM auf die Realsteuern, die an der Zunahme von 59 Mill. DM mit nicht weniger als 57 Mill. DM, oder rd. 97 % beteiligt waren, und damit ihren Gesamtanteil an den Gemeindesteuern von 294 Mill. DM, oder rd. 79 % im Rechnungsjahr 1949/50 auf rund 92 % erhöht haben. Den Hauptanteil daran hat die Gewerbesteuer, während die Einnahmen der Gemeinden

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen
der Gemeinden und Landkreise in Baden - Württemberg
in den Rechnungsjahren 1949/50 und 1953/54 bis 1955/56

- in Millionen DM -

	1949/50 ¹⁾	1953/54 ¹⁾	1954/55 ²⁾	1955/56 ³⁾
<u>I. Gemeindesteuern insges.</u>	384,0	676,3	760,0	819,0
	=====	=====	=====	=====
<u>II. Realsteuern:</u>				
1. Grundsteuer A	53,0	59,4	61,0	62,2
2. Grundsteuer B	100,0	109,3	116,3	120,8
3. Gewerbesteuer	141,0	454,6	524,0	575,1
Realsteuern insges.	294,0	623,3	701,3	758,1
<u>III. Übrige Gemeindesteuern:</u>				
1. Vergnügungssteuer		17,4	19,2	19,8
2. GrESt - Zuschläge ⁴⁾		14,7	17,6	22,5
3. Getränkesteuer		11,6	12,2	9,9
4. Hundesteuer		6,7	6,8	6,9
5. Sonstige ⁵⁾		2,6	2,9	1,8
Übrige Gemeindest. insges.	90,0	53,0	58,7	60,9
<u>IV. Nr. II und III zus.</u>	384,0	676,3	760,0	819,0
	=====	=====	=====	=====

1) Das Zahlenmaterial ist den "Statistischen Monatsheften Baden - Württemberg" (1954) S. 210 entnommen.

2) ebenda S. 297.

3) ebenda S. 189 und 393.

4) Die Grunderwerbsteuereinzuschläge werden nur von den Stadt- und Landkreisen erhoben.

5) Vergl. dazu S. 14.

an Grundsteuer A und Grundsteuer B trotz der laufenden Erhöhung der durchschnittlichen Hebesätze ¹⁾ mehr oder weniger stark stagnieren. Das Aufkommen aus der Grundsteuer A - also aus land- und forstwirtschaftlichem Besitz - ist in den vergangenen Jahren verhältnismäßig stabil geblieben. Dies liegt einerseits an den unveränderten Einheitswerten, die noch aus dem Jahr 1935 stammen, ²⁾ und andererseits an den Schwierigkeiten, die einer angemessenen Anpassung der Hebesätze an die Preisentwicklung entgegenstehen. Während das Ist - Aufkommen an Grundsteuer A im Rechnungsjahr 1949/50 rd. 53 Mill. DM betrug, sind im Rechnungsjahr 1955/56 insgesamt 62 Mill. DM eingegangen. Die Zunahme von 9 Mill. DM entspricht einem Zuwachs von rd. 17 %. Die Grundsteuer B - auf bebaute und unbebaute Grundstücke - erbrachte 1955/56 DM 121 Mill. gegenüber 100 Mill. DM im Rechnungsjahr 1949/50. Die Zunahme um 21 % ist zwar etwas höher, als diejenige der Grundsteuer A mit 17 %, bleibt aber weit hinter der Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen zurück. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Erträge aus der Grundsteuer B zum wesentlichen Teil durch die zehnjährige Grundsteuerbefreiung für Wohnungsneubauten beeinträchtigt werden. Dagegen brachte die Gewerbesteuer im Rechnungsjahr 1955/56 den Gemeinden zusammen 575 Mill. DM, was einer Steigerung von über 400 % des Aufkommens von 141 Mill. DM im Rechnungsjahr 1949/50 entspricht ! Diese Entwicklung hat auch weiterhin angehalten und nach einer Mitteilung der "Stuttgarter Zeitung" im laufenden Rechnungsjahr neue "Rekord - Gemeindesteuereinnahmen" mit sich gebracht: "Im ersten Rechnungsvierteljahr 1957 haben die gemeindlichen Steuereinnahmen im Bundesgebiet mit rund 1.745 Mill. DM ihren höchsten Stand erreicht. Wie das Statistische Bundesamt dazu mitteilt, liegen sie um 96,2 Mill. DM, oder 5,8 v.H. über dem Ergebnis des Vorvierteljahrs. Im Vergleich zum Berichtszeitraum 1956 ergibt sich eine

1) Vergl. dazu "Die Gemeindekasse" (1957) S. 130 ff.

2) "Wann ist mit den neuen Einheitswerten zu rechnen?"
in: "Die Gemeindekasse" (1957) S. 132.

Mehreinnahme von 269,7 Mill. DM, oder 18,2 v.H. Nach den Ermittlungen des Statistischen Bundesamts kommt der Steuerzuwachs aus einer erneuten Zunahme der Einnahmen an Gewerbesteuer von 133 Mill. DM gegenüber dem Rechnungsvierteljahr 1956. Dagegen bleiben die Einnahmen aus der Grundsteuer um mehr als ein Fünftel hinter den Monaten Januar bis März 1957 zurück" (StZ Nr. 240 vom 16. Oktober 1957). Von dieser Zunahme der Gemeindesteuern flossen allein 258 Mill. DM in die Kassen der Gemeinden von Baden - Württemberg, das sind rund 41 Mill. DM oder rund 19 % mehr als in der gleichen Zeit des Vorjahres. Ausschlaggebend für diesen "Rekordzuwachs" bei den Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden des Landes war das Aufkommen aus der Gewerbesteuer, das im ersten Viertel dieses Rechnungsjahres 1957 Mill. DM erbrachte. Das sind 40 Mill. DM oder 26 % mehr als zur gleichen Zeit des Vorjahres (Leonberger Kreiszeitung Nr. 210 vom 11. September 1957). Das Blatt kommentiert diese Zahlen mit der Feststellung: "Selbst in unserer an Wirtschaftswunder - Zahlen so reichen Zeit ist dieser außerordentlich starke Zuwachs der Gewerbesteuer verblüffend, weil er weit über das hinausgeht, was auf Grund der allgemeinen Wirtschafts- und Konjunktur - Entwicklung erwartet werden konnte und weil er fast paradox ist: Am 1. Januar dieses Jahres trat nämlich die erste Gewerbesteuererleichterung nach dem Kriege in Kraft.... Trotz dieser Senkung liegt nun das Gesamtaufkommen an Gewerbesteuer nicht nur nicht niedriger als in der Zeit vor dieser Erleichterung, sondern es liegt in einem tatsächlich außergewöhnlich hohen Umfang darüber. Jedenfalls sind die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden weit stärker gegenüber dem Vorjahr gewachsen, als Volkseinkommen und Produktion." Der Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen auf das Vierfache des Rechnungsjahres 1949 muß allerdings entgegengehalten werden, daß das Rechnungsjahr 1949/50 keine geeignete Ausgangsgrundlage für die Beurteilung der eingetretenen Erhöhungen darstellt, weil bekanntlich die Veranlagungsarbeit der Finanzämter zeitlich stark nachhinkte und in den folgenden Rechnungsjahren zum Teil erhebliche Nachveranlagungen

und Nachzahlungen früherer Veranlagungszeiträume enthalten waren. Trotzdem zeigt sich deutlich, daß die Gewerbesteuer als die weitaus bedeutendste, auch die einzige Gemeindesteuer ist, die der Konjunktur-entwicklung zu folgen vermag. So erfreulich diese Tatsache an sich ist, so bedenklich muß doch auf der anderen Seite die Folgeerscheinung gewertet werden, daß die gemeindlichen Haushalte weitgehend von dem (von Ort zu Ort sehr unterschiedlichen) Aufkommen an Gewerbesteuer abhängig sind, und diejenigen Gemeinden, die nur unwesentliche Gewerbesteuerereinnahmen aufweisen, mit ihren übrigen (Gemeindesteuer-) Einnahmen der Konjunkturentwicklung nicht folgen können, so daß ein befriedigender "interkommunaler Finanzausgleich" zwischen (gewerbe) steuerstarken und (gewerbe) steuerschwachen Gemeinden (GV) nur durch der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßte Finanzzuweisungen möglich ist. Ein Blick auf die Tabelle auf Seite 79 zeigt, daß der "Steuerverbund" dieses Ziel erreicht hat: über den kommunalen Gesamtanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer haben sämtliche Gemeinden durch die Zuweisungen nach dem "Schlüssel der veredelten Einwohnerzahl" und die (real) steuerschwachen Gemeinden und Landkreise durch die Zuweisungen nach dem "Schlüssel der mangelnden Steuer- bzw. Umlagekraft" durch eine Erhöhung der Verbundmasse von 234 Mill. DM im Rechnungsjahr 1954/55 auf 305 Mill. DM im Rechnungsjahr 1956/57 am wirtschaftlichen Aufschwung dieses Zeitraums teilgenommen. Bei der Zunahme des kommunalen Gesamtanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer um 71 Mill. DM oder rd. 30 % ist allerdings die Änderung des Landesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer von 62 v.H. im Rechnungsjahr 1954/55 auf 66 2/3 v.H. in den Rechnungsjahren 1955/56 und 1956/57 (Art. 106 Abs. 3 GG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung - Finanzverfassungsgesetz - vom 23. Dezember 1955) zu berücksichtigen, an der die Gemeinden (GV) in Höhe des kommunalen Gesamtanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer voll

Durchführung des Steuerverbunds in
Baden - Württemberg nach Abschnitt III des FAG
 vom 26. Juli 1954 (GesBl. S. 103 f.)
 in den Rechnungsjahren 1954 bis 1957
 - in T a u s e n d D M -

	Rechnungs- ergebnisse 1954	Rechnungs- ergebnisse 1955	Rechnungs- ergebnisse 1956	Voranschl.- zahlen 1957
I. Gesamtaufkommen an EinkSt und KSt in Ba- den - Württemberg	1.885.066	1.891.508	2.287.382	2.208.231
Davon Landesanteil (1954: 62 %; 1955 - 1957: 66 2/3 %)	1.168.741	1.261.005	1.524.922	1.472.154
Hiervon 20 v.H. (Ro- he kommunale Finanz- ausgleichsmasse)	233.748	252.201	303.984	294.431
II. Vorwegentnahmen				
1. Landrätl. Verw.	7.470	5.729	--	--
2. Gastschülerbeitr.	7.400	7.800	12.744	8.000
3. Unterrichtsfilm	661	661	672	667
4. Übergangshärtestock	11.687	9.458	8.387	5.153
Vorwegentnahmen zus.	27.218	23.648	21.803	13.820
	=====			
Rest: Anteil der Gemein- den, Stadt- u. Landkreise	206.530	228.553	283.181	280.611
III. Verteilung				
1. Zweckgeb. Zuw.				
a) Stadtkreise	5.485	5.647	5.770	5.930
b) Landkreise	11.656	13.620	19.135	19.488
c) Unm. Kreisstädte	759	787	1.341	1.390
d) Träger der Straßenbau- last (Landstr. II Ordnung)				
Stadt- und Landkreise	8.342	8.401	8.240	8.403
e) Ortsdurchfahrten	779	781	798	781
Zweckgeb. Zuw. zus.	27.021	29.236	35.284	35.993
	=====			
2. Rest: reine kommunale Finanzausgleichsmasse	179.509	199.317	247.897	244.618
Davon erhalten als Schlüs- sel- bzw. als Bedarfszuwei- sungen				
a) die Gemeinden	107.706	120.587	151.217	150.440
b) die Landkreise	22.439	24.915	30.987	30.577
c) Komm. Notstock	22.438	22.423	24.790	21.404
d) Ausgleichstock	26.926	31.392	40.903	42.197
Zusammen wieder	179.509	199.317	247.897	244.618
	=====			

teilnahmen. Das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen in Baden - Württemberg war im gleichen Zeitraum von 1.885 Mill. DM um 400 Mill. DM oder rund 21 % auf 2.287 Mill. DM gestiegen. Durch die nahezu stabile Entwicklung der "Vorwegentnahmen" und der "Zweckgebundenen Zuweisungen" von 54 Mill. DM im Rechnungsjahr 1954/55 auf 57 Mill. DM im Rechnungsjahr 1956/57 kam die Zunahme der Verbundmasse um 71 Mill. DM in Höhe von 68 Mill. DM den Finanzzuweisungen (ohne Härteausgleichstock) zugute, die sich dadurch von 180 Mill. im Rechnungsjahr 1954/55 um rund 36 % auf 248 Mill. DM im Rechnungsjahr 1956/57 erhöht haben. Durch den Abbau des "Kommunalen Notstocks" und die Zuführung des alljährlich freiwerdenden Anteils an die Schlüsselmasse der Gemeinden und den "Ausgleichstock für leistungsschwache Gemeinden und Landkreise" (vergl. dazu Seite 32 bis 35), konnten die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden von 108 Mill. DM im Rechnungsjahr 1954/55 um 44 Mill. DM oder rund 40 % auf 151 Mill. DM im Rechnungsjahr 1956/57 und der "Ausgleichstock" von 27 Mill. DM um 15 Mill. DM oder 56 % auf 42 Mill. DM erhöht werden. Das Zahlenmaterial auf Seite 79 verdankt der Verfasser dem Finanzministerium von Baden - Württemberg; die Zahlen für die Rechnungsjahre 1954/55 bis 1956/57 stellen die abschließenden Rechnungsergebnisse für diesen Zeitraum dar.¹⁾ Die Zahlen für 1957/58 sind Voranschlagszahlen²⁾ und beruhen auf sehr vorsichtigen Schätzungen der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen, die aber unter Zugrundelegung der bisherigen Kasseneingänge weit übertroffen werden dürften, und für das laufende Rechnungsjahr eine weitere Zunahme der kommunalen Finanzausgleichsmasse erwarten lassen, die der Steigerung der Gemeindesteuern durchaus entspricht. Unter dem Untertitel "Staatliche Steuerschätzungen im ersten Rechnungshalbjahr 1957 weit übertroffen" war der "STUTTGARTER ZEITUNG" Nr. 248 vom 25. Oktober 1957 zu entnehmen, daß die Steuereinnahmen weiter steigen. Die

1) Abgedruckt in: "Die Gemeindekasse" (1956) S. 157 und "Die Gemeindekasse" (1957) S. 128.

2) Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden - Württemberg für das Rechnungsjahr 1957 (Staatshaushaltsgesetz 1957) vom 18. März 1957 (GesBl. S. 27): Staatshaushaltsplan von Baden - Württemberg für 1957, Einzelplan 12, Kap. 1205, S. 1303 ff.

folgenden Zahlen betreffen jeweils nur die "echten Landeseinnahmen"; von den Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuereingängen ist also das Drittel, das dem Bund zufließt, bereits abgezogen. Danach hat sich im ersten Rechnungshalbjahr 1957/58 in die Staatskassen des Landes ein "Steuersegen" ergossen, der die Einnahmeschätzungen des Staatshaushaltplans weit übertrifft. Die Steuereinnahmen überstiegen nämlich in der Zeit vom 1. April bis 30. September bereits die Milliardengrenze und erreichten die neue Rekordhöhe von 1.032 Mill. DM. Sie lagen damit um 125 Mill. DM höher als zur gleichen Zeit des Vorjahres - und nur knapp 8 Mill. unter dem Steueraufkommen des zweiten Rechnungshalbjahres 1956/57, das dank einer hervorragenden Weihnachtskonjunktur auf 1.040 Mill. DM gestiegen war. Im ganzen Rechnungsjahr 1956/57 flossen, wie aus dem Finanzministerium zu hören ist, 1.900 Mill. DM in die Kassen von Baden - Württemberg. Auf einem gleich hohen Steueraufkommen ist auch der gegenwärtige Staatshaushaltplan aufgebaut (vergl. dazu die Tabelle auf Seite 79 Position I/1957/58). Man rechnet also schematisch gesehen mit Steuereinnahmen in Höhe von 950 Mill. DM je Halbjahr, wobei die Einnahmen des zweiten Rechnungshalbjahres erfahrungsgemäß höher als die des ersten sind (siehe 1956/57). Diesem Halbjahressoll stehen jetzt schon tatsächliche Einnahmen in Höhe von 1.032 Mill. DM gegenüber, so daß der Voranschlag bereits schon um 82 Mill. DM oder 8,6 % übertroffen ist. Der Rückgang der Lohnsteuer um 33 Mill. DM hinter dem Halbjahressoll wird durch die Zunahme der veranlagten Einkommensteuer um rd. 87 Mill. DM auf 351 Mill. DM weit ausgeglichen. Da auch das Aufkommen der Körperschaftsteuer über der Hälfte des veranschlagten Gesamtaufkommens für 1957/58 liegt, zeigt sich, daß es sich bei den Haushaltansätzen um äußerst vorsichtige Schätzungen handelt.

Neben der Erhöhung der Finanzaufweisungen im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs sehen die kommunalen Gebietskörperschaften den

Vorteil der "Verbundenen Steuerwirtschaft" vor allem darin, daß der für unbestimmte Zeit, zumindest aber für eine Reihe von Jahren, gesetzlich festgelegte Anteil an einer oder mehreren Verbundsteuer(n) - eben in Höhe des Beteiligungssatzes - einen Rechtsanspruch der Gesamtheit aller Gemeinden (Gemeindeverbände) gegenüber dem Land darstellt, und die kommunalen Finanzwirtschaften der Ungewißheit eines jährlich im Finanzausgleichsgesetz festzustellenden - und in seiner absoluten Höhe unbestimmten - Ausgleichbetrags enthebt. ¹⁾ An die Stelle der Ungewißheit über die jährlichen Finanzzuweisungen tritt die dem "Steuerverbund" eigene Unsicherheit

1. der konjunkturellen Entwicklung,
2. der wechselnden Gestaltung des materiellen Steuerrechts und
3. der Änderungen des Landesanteils (sofern es sich bei der(n) Verbundsteuer(n) um gemeinsame Steuern von Bund und Ländern handelt, wie dies bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer der Fall ist)

an deren Auswirkungen auf die Landeseinnahmen die Gemeinden (GV) in Höhe des kommunalen Gesamtanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer teilnehmen.

Echter "Steuerverbund" ist aber nur solange gegeben, als das Beteiligungsverhältnis der Aufgabenverteilung zwischen dem Land und den Gemeinden (GV) entspricht und der Anteil an der Zunahme der Landeseinnahmen nicht durch die Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften mit neuen Aufgaben neutralisiert wird. Dann aber nehmen beide Finanzausgleichspartner mit dem gesetzlich festgelegten Hundertsatz an den Schwankungen im Aufkommen der Verbundsteuer(n) teil. - Das Nebeneinander von Gemeinden (GV), die "im Gelde schwimmen"

1) Vergl. dazu: Deutscher Städtetag, Rückkehr zur Verbundenen Steuerwirtschaft (1953) S. 18.

und solchen, die ihren Haushalt nur über Bedarfszuweisungen (Ausgleichstock) auszugleichen vermögen, hat damit nichts zu tun; diese Erscheinung wird es sowohl beim "Steuerverbund", als auch beim sog. System der "Starren Finanzaufweisungen" immer wieder geben. Ein zu starker "Stock für Bedarfszuweisungen" wird aber als ein Symptom dafür angesehen werden müssen, daß die Verteilungsmaßstäbe der Schlüsselzuweisungen (Verteilungsschlüssel) korrekturbedürftig sind. - Doch zurück zu unserer Frage! Der Landesgesetzgeber wird also das Beteiligungsverhältnis ständig mit der Entwicklung der Aufgabenverteilung und des übrigen Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Land und den Gemeinden vergleichen müssen, und den kommunalen Gesamtanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer insbesondere der Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften mit zusätzlichen Aufgaben (Art. 106 Abs. 7 GG, Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung und § 2 Abs. 2 der Gemeindeordnung von Baden - Württemberg), aber auch Änderungen des materiellen Steuerrechts und des Landesanteils der Einkommen- und Körperschaftsteuer anpassen müssen, sofern von diesen eine Störung des Gleichgewichts zwischen den Aufgaben und Einnahmen des Landes und der Gemeinden (GV) ausgeht. Diese ständige Anpassung liegt aber nicht am "Steuerverbund", sondern im Wesen des Finanzausgleichs, den man nicht zu Unrecht einmal charakterisiert hat: "c'est le provisoire qui dure". ¹⁾

Die verschiedenartigen und häufig gegensätzlichen Zielsetzungen moderner Besteuerung verbieten es, Änderungen des Landesanteils und der Steuersätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer unter rein fiskalischen Gesichtspunkten der Länder und Gemeinden (GV) zu betrachten. Die Steuer ist eben mehr als Mittel öffentlicher Einnahmehbeschaffung! Der hohe Anteil am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaft-

1) K.M.Hetlage, Die Neuordnung der deutschen Finanzordnung, Finanz - Archiv Bd. 14 N.F., S. 405.

steuer birgt die Gefahr in sich, daß nicht nur Änderungen des Landesanteils, sondern auch wirtschafts-, sozial- und konjunkturpolitisch notwendige Korrekturen der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze an den fiskalischen Interessen der Länder (und Gemeinden) im Bundesrat scheitern (vergl. dazu Art. 105 Abs. 3 GG). Interessant ist in dieser Hinsicht die Wiedergabe einer Mitteilung des parteiamtlichen Pressedienstes der CDU/CSU in der "STUTTGARTER ZEITUNG", derzufolge die Länder zur Sicherung eines dauerhaften Finanzausgleichs eine feste Kopfquote vom Aufkommen der Umsatzsteuer erhalten sollen - an der dann eventuell auch die Gemeinden (GV) zu beteiligen wären. Der Bund soll ferner für den Steuerausfall ersatzpflichtig werden, der Ländern und Gemeinden durch Konjunkturpolitische Änderungen der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze entsteht (StZ Nr. 265 vom 15. November 1957).

Alle diese Fragen treten aber hinter der konjunkturellen Entwicklung des Steueraufkommens mehr oder weniger zurück. In Zeiten des Aufschwungs ist, wie wir gesehen haben - ausgehend von einer befriedigenden Regelung des Beteiligungssatzes - alles gut. Senkungen der Steuersätze und Erhöhungen des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer werden durch steigende Steuereinnahmen ausgeglichen oder überkompensiert. Das eigentliche Kriterium für die "Verbundene Steuerwirtschaft" ist die Depression! Durch die starke Abhängigkeit von der konjunkturrempfindlichen Gewerbesteuer im Rahmen des bestehenden Gemeindesteuersystems (vergl. dazu Seite 74) sind die Gemeinden und Gemeindeverbände bei einem Rückgang des Volkseinkommens und der Beschäftigung über die an und für sich schon notwendige Ergänzung ihrer eigenen Steuereinnahmen hinaus in verstärktem Maße auf Finanzzuweisungen des Landes angewiesen, werden aber durch den "Steuerverbund" mit der sehr konjunkturreagiblen Einkommen- und Körperschaftsteuer gerade auch von dieser Seite her die volle Auswirkung der Kontraktion zu spüren bekommen. Durch die nahezu ausnahmslose Ausstattung mit konjunkturabhängigen Einnahmequellen werden die Gemein-

den (GV) in Zeiten rückläufiger Wirtschaftsentwicklung sehr starke Einschränkungen ihrer Haushalte hinnehmen müssen. Kritiker und Gegner der "Verbundenen Steuerwirtschaft" sprechen den kommunalen Gebietskörperschaften in Krisenzeiten geradezu die Möglichkeit ab, die notwendigsten Aufgaben erfüllen zu können.¹⁾ Das Problem läuft auf die Frage des richtigen Gemeindesteuersystems und einer den Gemeindeaufgaben entsprechenden Ergänzung durch staatliche Finanzzuweisungen hinaus, dessen Ursprung in Deutschland schon Jahrzehnte zurückliegt und von dem ausgehend Popitz in seinem bekannten Gutachten den Deutschen Finanzausgleich zu lösen empfahl.²⁾ Es ist fraglich, ob überwiegend konjunkturrempfindliche Steuern und Finanzzuweisungen (Gemeindefinanzsystem) für die den Gemeinden und Gemeindeverbänden eigene Aufgabenstellung geeignet sind. In der Ausschließlichkeit ist dies zweifellos abzulehnen. So würde zum Beispiel ein Rückgang der Einkommen- und Körperschaftsteuer um rd. 50 v.H. unter Zugrundelegung des Aufkommens von 1956/57 (man vergl. dazu die Tabelle auf Seite 79) für die Gemeinden (GV) in Baden - Württemberg neben dem Einnahmeausfall an Gewerbesteuer (!) bei dem konjunkturunabhängigen Charakter der "Vorwegentnahmen" und "Zweckgebundenen Zuweisungen" in Höhe von rd. 53 Mill. DM eine Kürzung der "Reinen kommunalen Finanzausgleichsmasse" von DM 248 Mill. auf rd. 100 Mill. bedeuten, wodurch die Finanzzuweisungen nicht einmal mehr die Beiträge der Schulträger zu den "persönlichen Schullasten" in Höhe von rd. 130 Mill. DM (vergl. dazu Seite 61) decken würden.

Es wäre jedoch verfehlt, die "Verbundene Steuerwirtschaft" aus diesen Gesichtspunkten heraus abzulehnen; ein Blick auf die Einnahmestruktur des Landes läßt keinen Zweifel darüber, daß eine starke Abhängigkeit der kommunalen Finanzzuweisungen vom Aufkommen der Einkommen-

1) So auch K. Augustin, Die Frage der Verbundenen Steuerwirtschaft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in: DÖV (1953) S. 433.

2) J. Popitz, a.a.O. S. 89.

und Körperschaftsteuer unter der gegenwärtigen Finanzordnung einfach unumgänglich ist. Der hohe Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Betrag von 1.500 Mill. DM oder rd. 80 v.H. der Steuereinnahmen von Baden - Württemberg im Rechnungsjahr 1956/57 zeigt, daß die Haushaltlage des Landes und damit eben auch die Finanzzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im wesentlichen auf der Ergiebigkeit dieser Steuern beruhen. Die Durchführung des "Inneren Finanzausgleichs" auf der Grundlage der "Verbundenen Steuerwirtschaft" stellt also nur eine mechanische Anpassung der kommunalen Finanzausgleichsmasse an die finanziellen Möglichkeiten des Landes dar, der sich der Gesetzgeber bei der eigenen, starken Abhängigkeit des Landes von der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Zeiten rückläufiger Wirtschaftsentwicklung ohnehin nicht entziehen könnte, da ja nicht anzunehmen ist, daß die Länder bei der in Krisenzeiten üblichen Anspannung der Finanzen den Einnahmeausfall allein tragen werden. Die Zuständigkeit der Länder für die finanzielle Ausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften muß ja geradezu dahin führen, daß die Länder die Interessen der Gemeinden (GV) hinter ihren eigenen Belangen zurückstellen. Ein Zustand, den Popitz mit der gedanklichen Konstruktion einer staatlichen, das Reich und die Länder umfassenden, und kommunalen Finanzmasse, d.h. mit der Verantwortung der Zentralgewalt für die finanzielle Ausstattung der kommunalen Körperschaften überwinden wollte. ¹⁾ Ein erster Schritt in dieser Richtung ist das "Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG" vom 24. Dezember 1956 (BGBl. I S. 1077): durch die Realsteuergarantie sind die bedeutendsten Gemeindesteuern der Zugriffsmöglichkeit der Länder entzogen. Die "Rückkehr zur Verbundenen Steuerwirtschaft", d.h. die Verpflichtung der Länder zur Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände am Landesanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer stellt dagegen nur ein Gegen-

1) J. Popitz a.a.O. S. 89 ff.

gewicht zu den Risiken her, die für die Gemeinden bei einer Anspannung der Länderhaushalte unvermeidlich sind. Durch den "Steuerverbund" werden die kommunalen Gebietskörperschaften sowohl an der Zunahme, als auch am Rückgang der Landeseinnahmen beteiligt. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für die Gemeindefinanzen wird dadurch nicht berührt, sie entspricht dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik in dem die Gemeinden die "innere Organisation" der Länder darstellen.¹⁾ Das Recht der kommunalen Körperschaften ist Sache der Landesgesetzgebung, soweit nicht der in Art. 28 GG - und in den Landesverfassungen - gegebene Rahmen der "Konstitutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung" eingreift. Diese kann weder durch einfache Bundesgesetze, noch durch Landesgesetze beseitigt werden. "Wohl aber kann das Ausmaß der Aufgaben im einzelnen durch Gesetze geregelt werden, und zwar grundsätzlich nur durch Landesgesetze, da die Bundesgesetzgebung für Kommunalrecht nicht zuständig ist (vergl. 73 bis 75 GG). Es kann daher auch keine Bundesgemeindeordnung erlassen werden"; da auf dem Gebiete des Kommunalrechts zwischen den Ländern keine Einheitlichkeit besteht, mußte sich der Bundesgesetzgeber, ähnlich wie dies schon in § 33 Satz 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 27. April 1926 (RGBl. I S. 203) geschehen war, auf den allgemeinen Grundsatz der "Verbundenen Steuerwirtschaft" beschränken: "Von dem Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer fließt den Gemeinden und den Gemeindeverbänden, ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu" (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG). Ein einheitlicher Hundertsatz läßt sich auf Grund der unterschiedlichen Verteilung der Aufgaben und der Regelung des übrigen Finanz- und Lastenausgleichs zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden (GV) nicht festlegen. Dasselbe würde natürlich auch für eine Beteiligung der Länder und Gemeinden an der Umsatzsteuer gelten (vergl. dazu Seite 84).

1) Vergl. dazu und zum folgenden Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht (1954) S. 133.

Ein Urteil über die finanziellen Auswirkungen der jüngsten Verfassungsänderung auf dem Gebiete des Finanzwesens wäre verfrüht. Die Beschränkung des Bundesgesetzgebers auf den allgemeinen Grundsatz - der im Wesen unserer bundesstaatlichen Ordnung begründet ist - die Gemeinden (GV) am Landesanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen, gibt den Ländern einen weiten Spielraum. Damit bleibt zumindest offen, ob die einzelnen Länder lediglich die Schlüsselzuweisungen, oder auch die Bedarfszuweisungen in den "Steuerverbund" einbeziehen, ob die letzteren in Form eines festen Anteils an der Verbundmasse, oder von Jahr zu Jahr im Haushaltsgesetz festgesetzt werden. So wurde zum Beispiel im ehemaligen Land Württemberg - Baden der "Ausgleichstock für leistungsschwache Gemeinden und Landkreise" nach dem schon oben häufig zitierten Gesetz Nr. 516 aus Mitteln der Verbundmasse gespeist, die aber von Jahr zu Jahr im Staatshaushaltsgesetz bestimmt wurden, während der "Kommunale Notstock" in einem von Jahr zu Jahr sinkenden Bruchteil der kommunalen Finanzausgleichsmasse festgelegt war. Das Beteiligungsverhältnis wird also von Land zu Land sehr verschieden sein und nicht nur die Aufgabenverteilung wiedergeben. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der "Verbundenen Steuerwirtschaft" ist jedoch der richtige Ansatz des Beteiligungsverhältnisses für die in den Verbund einbezogenen Ausgleichsvorgänge. Dann nehmen Land und Gemeinden (GV) in Höhe des Beteiligungssatzes an der konjunkturellen Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der wechselnden Gestaltung des materiellen Steuerrechts und Änderungen des Landesanteils teil. Es ist aber unter der gegenwärtigen Finanzordnung unvermeidlich, daß die kommunale Finanzausgleichsmasse neben den Auswirkungen dieser Einflüsse, vor allem die sehr unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder widerspiegelt. Die Zuständigkeit für die finanzielle Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG) stellt einen gewissen Anreiz dar, einen unzulänglichen "horizontalen Finanzausgleich" unter den Ländern (Art. 107 Abs. 1 und 2 GG in der Fas-

sung vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 817) auf dem Rücken der Gemeinden (GV) zu verbessern! Eine endgültige Lösung der finanzausgleichspolitisch unbefriedigenden Stellung der Gemeinden (GV) müßte im Rahmen des föderalistischen Aufbaus der Bundesrepublik hier anknüpfen.

III. Die Finanzkraftunterschiede der Länder

Im Rechnungsjahr 1952/53, für das umfangreiches Material vorliegt ¹⁾, betrugen die Steuereinkünfte der Länder und Gemeinden (GV) ohne Hansestädte 11.030 Mill. DM oder 238,09 DM pro Kopf der Bevölkerung. Unter Berücksichtigung der steuerstarken Hansestädte belaufen sich die Einnahmen der Länder und Gemeinden (ohne Berlin) auf 11.955 Mill. DM oder 246,02 DM je Einwohner. Über dem durchschnittlichen Kopfbetrag, der mit 245,99 von Hessen repräsentiert wird, liegen außer den finanzkräftigen Hansestädten nur Nordrhein - Westfalen (293,53 DM) mit 111,3 % und Baden - Württemberg (271,71 DM) mit 110,4 % des durchschnittlichen Kopfbetrags. Das steuerschwächste Land ist Schleswig - Holstein, das mit 145,72 DM 59,2 % des durchschnittlichen Kopfbetrags um rd. 50 % hinter Nordrhein - Westfalen zurückbleibt. Werden von den Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden die aus ihren allgemeinen Deckungsmitteln geleisteten "vermögensunwirksamen" Ausgaben abgezogen, so läßt die Differenz den finanziellen Spielraum erkennen, der den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden zur Finanzierung "vermögenswirksamer" Ausgaben (Investitionen) oder zur Konsolidierung ihrer Haushaltlage (frühere Fehlbeträge) noch verblieben ist. Nordrhein - Westfalen behielt 100,86 DM, während die "vermögensunwirksamen" Ausgaben Schleswig - Holsteins die Steuereinnahmen um 57,72 DM überstiegen und damit den Finanzkraftunterschied zwischen dem steuerstärksten Land und dem steuerschwächsten

1) Vergl. dazu Drucksache 480 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953.

Steuereinkünfte und Erwerbseinkünfte
der Länder und Gemeinden im Rechnungsjahr 1952 ¹⁾
 (ohne horizontalen Finanzausgleich)

	<u>Steuereinkünfte</u>			<u>Erwerbseinkünfte</u>		
	Mill. DM	DM je Einw.	in v.H. des D'schn.	Mill. DM	DM je Einw.	in v.H. des D'schn.
Nordrhein - Westfalen	4.051	293,53	111,3	121	8,77	53,0
Baden - Württemberg	1.812	271,71	110,4	183	27,44	165,7
Hessen	1.088	245,99	100,0	117	26,45	159,7
Bayern mit Lindau	1.889	205,97	83,7	158	17,23	104,0
Niedersachsen	1.270	190,63	77,5	87	13,07	78,9
Rheinland - Pfalz	564	178,60	72,6	83	26,28	158,7
Schleswig - Holstein	356	145,72	59,2	22	9,01	54,4
Länder ohne Hansestädte	11.030	238,09	96,8	771	16,64	100,5
Hamburg	719	428,75	174,3	17	10,13	61,2
Bremen	206	349,15	141,9	17	28,81	174,0
Länder insg. ohne Berlin	11.955	246,02	100,0	805	16,56	100,0

1) Entnommen aus: Drucksache 480 des Deutschen Bundestages,
 2. Wahlperiode 1953 S. 90.

Steuereinkünfte und Erwerbseinkünfte
der Länder und Gemeinden im Rechnungsjahr 1952
nach Abzug der vermögensunwirksamen Ausgaben ¹⁾
(ohne horizontalen Finanzausgleich)

	<u>Verfügbare</u> <u>Steuereinnahmen</u>		<u>Außerd. verfügb.</u> <u>Erwerbseinkünfte</u>		<u>Verfügungssumme</u> <u>insgesamt</u>	
	Mill. DM	DM je Einw.	Mill. DM	DM je Einw.	Mill. DM	DM je Einw.
Nordrhein - Westfalen	1.392	100,86	121	8,77	1.513	109,63
Baden						
Württemberg	332	49,78	183	27,44	515	77,22
Hessen	171	38,66	117	26,45	288	65,11
Bayern mit Lindau	193	21,04	158	17,23	351	38,27
Niedersachsen	93	13,96	87	13,07	180	27,02
Rheinland - Pfalz	3	0,95	83	26,28	86	27,23
Schleswig - Holstein	-141	-57,72	22	9,01	-119	-48,71
Länder ohne Hansestädte	2.043	44,10	771	16,64	2.814	60,74
Hamburg	237	141,32	17	10,13	254	151,46
Bremen	38	64,41	17	28,81	55	93,22
Länder ohne Berlin	2.318	47,70	805	16,56	3.123	64,27

1) Entnommen aus: Drucksache 480 des Deutschen Bundestages,
2. Wahlperiode 1953, S. 90.

(ohne Hansestädte) auf 158,58 DM je Einwohner erhöhten. Durch die Erwerbseinkünfte (vergl. dazu Seite 91) wird die Spannweite zwischen der Verfügungssumme der beiden Extreme nur unwesentlich verringert, während die übrigen Länder, wie zum Beispiel Niedersachsen, ein Verhältnis zwischen "verfügbaren" Steuereinnahmen und Erwerbseinkünften von nahezu 1 zu 1 aufweisen. Für Rheinland - Pfalz ergibt sich sogar ein Verhältnis von 0,95 DM zu 26,28 DM.

"Um die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen" (horizontaler Finanzausgleich), wurde dem Bund erlaubt, Zuschüsse zu gewähren "und die Mittel hierfür bestimmten den Ländern zufließenden Steuern zu entnehmen". (Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG in der Fassung vom 8. Mai 1949). Im Zuge des horizontalen Finanzausgleichs flossen den steuerschwachen Ländern Bayern (15 Mill. DM), Niedersachsen (56 Mill. DM), Rheinland - Pfalz (33 Mill. DM) und Schleswig-Holstein (116 Mill. DM) Zuschüsse in Höhe von 220 Mill. DM zu, die durch Beiträge der steuerstarken Länder Nordrhein - Westfalen (135 Mill. DM), Baden - Württemberg (45 Mill. DM) und Hamburg (40 Mill. DM) aufgebracht wurden, und den Unterschied der Verfügungssumme unter Berücksichtigung der Erwerbseinkünfte zwischen dem leistungsstarken Nordrhein - Westfalen und dem leistungsschwachen Schleswig - Holstein auf DM 101,08 reduzierten. Die Tabelle auf Seite 93 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahme der Länder und der Realsteuereinnahmen der Gemeinden nach Vollzug des horizontalen Finanzausgleichs in den Rechnungsjahren 1951/52 bis 1954/55. Danach haben sich die Finanzkraftunterschiede (ohne Hansestädte) zwischen dem steuerstarken Nordrhein - Westfalen mit 112,2 % und dem steuerschwachen Rheinland - Pfalz mit 75,8 % der durchschnittlichen Kopfeinnahme im Rechnungsjahr 1951/52 auf 113,5 % für Nordrhein - Westfalen und 77,9 % für Rheinland - Pfalz im Rechnungsjahr 1954/55 nur unwesentlich verrin-

Steuereinkünfte und Erwerbseinkünfte
der Länder und Gemeinden im Rechnungsjahr 1952
unter Berücksichtigung des "horizontalen Finanzausgleichs" 1)

	<u>Beitr. (-) und</u> <u>Zuweis. (+)</u> <u>i. Fin. Ausgl.</u>		<u>Danach verfügb.</u> <u>Steuereinnahmen</u>		<u>Verfügungssumme</u> <u>insgesamt</u>	
	Mill. DM	DM je Einw.	Mill. DM	DM je Einw.	Mill. DM	DM je Einw.
Nordrhein - Westfalen	- 135	- 9,78	1.257	91,08	1.378	99,85
Baden - Württemberg	- 45	- 6,75	287	43,03	470	70,48
Hessen	--	--	171	38,66	288	65,11
Bayern mit Lindau	+ 15	+ 1,64	208	22,68	366	39,91
Niedersachsen	+ 56	+ 8,41	149	22,37	236	35,42
Rheinland,- Pfalz	+ 33	+ 10,45	36	11,40	119	37,68
Schleswig - Holstein	+ 116	+ 47,48	- 25	- 10,23	- 3	- 1,23
Länder ohne Hansestädte	+ 40	+ 0,86	2.083	44,96	2.854	61,61
Hamburg	- 40	- 2,39	197	117,47	214	127,61
Bremen	--	--	38	64,41	55	93,22
Länder insges. ohne Berlin	+ 220	+ 4,53	2.318	47,70	3.123	64,22

1) Entnommen aus: Drucksache 480 des Deutschen Bundestages,
2. Wahlperiode 1953, S. 91.

Steuereinnahmen der Länder und Realsteuereinnahmen
der Gemeinden nach Vollzug des "horizontalen Finanzausgleichs"
in den Rechnungsjahren 1951/52 bis 1954/55 ¹⁾

	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55
	in vom Hundert des Bundesdurchschnitts			
Nordrhein - Westfalen	112,2	114,7	114,1	113,5
Baden - Württemberg	104,9	107,3	108,6	108,0
Hessen	104,8	102,7	98,2	97,8
Bayern mit Lindau	85,3	84,8	83,8	84,2
Niedersachsen	83,8	81,9	81,7	82,1
Rheinland - Pfalz	75,8	76,4	77,9	77,9
Schleswig - Holstein	79,7	79,2	85,1	85,9
Länder ohne Hansestädte	96,7	97,4	97,3	97,3
Hamburg	174,7	159,4	159,2	159,3
Bremen	141,6	137,4	139,6	138,3
Länder insges. ohne Berlin	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Entnommen aus: Bundestagsdrucksache 480 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, S. 94.

gert. An dem Verhältnis 3 zu 2 zwischen dem Kopfaufkommen des leistungsstärksten und leistungsschwächsten Landes (ohne Hansestädte) hat sich im Laufe dieses Zeitraums durch den horizontalen Finanzausgleich nichts geändert. Das "Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung" (Finanzverfassungsgesetz) läßt eine Minderung der Spannweite nicht erwarten. Während das Grundgesetz in der ursprünglichen Fassung von Art. 106 Abs. 4 Satz 1 von der Sicherung der Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder ausging, spricht das Finanzverfassungsgesetz nur noch von einem "angemessenen Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern" (Art. 107 Abs. 2 GG). "Das Länderfinanzausgleichsgesetz wurde durch das Finanzverfassungsgesetz effektiv bestätigt", ¹⁾ wodurch die starke Abhängigkeit der kommunalen Finanzwirtschaften von der Finanzkraft ihrer Länder geradezu verfassungsrechtlich festgelegt ist.

1) F. Terhalle, Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland in: Handbuch der Finanzwissenschaft III. Band (1956) S. 137. Zur Regelung des horizontalen Finanzausgleichs vergl. man das "Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern" (Länderfinanzausgleichsgesetz) vom 27. April 1955 (BGBl. I S. 199) und die "Erste Durchführungsverordnung zur Durchführung des Länderfinanzausgleichsgesetzes" vom 29. Juni 1956 (BGBl. I S. 602).

Literaturverzeichnis

A. Bücher und Aufsätze:

- AUBEL v. P. Zur kommunalpolitischen Lage in: Der Städtetag (1949)
- AUGUSTIN, K. Die Frage der "Verbundenen Steuerwirtschaft" zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in: DÖV (1953)
- BERGER, H. Zur Entstehung des Bonner Grundgesetzes in: Deutsche Verwaltung (1949)
- BERKENHOFF, G. Der Art. 28 GG in: NEUE ZEITUNG vom 4. Juli 1950; abgedruckt in: Der Städtetag (1950)
- BICKEL, W. Finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften, Der Finanzausgleich im; Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. II (1953)
- BÖHME, K. Bonn hat die Gemeinden verraten in: DIE WELT Nr. 107 vom 5. August 1949
- BRAESS, F. Der kommunale Finanzausgleich in den westdeutschen Ländern in: Der Städtetag (1951)
- BRÄUER, K. Bund der Steuerzahler, Probleme einer Finanz- und Steuerreform Bd. I und II (Bad Wörishofen 1954)
- BÜHLER, O. Kommentar zum Bonner Grundgesetz, ("Bonner Kommentar") Teil X, Finanzwesen (1950)
- BÜHLER, O. Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen, Festschrift für R. Thoma (1950)
- BÜHLER, O. Steuerrecht Bd. I (1951)
- DELVOS, H. Hier irrt die Staatsaufsicht in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 29. Mai 1956
- DELVOS, H. Geduldsprobe für die Gemeinden, Neuverteilung der Steuern in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG Nr. 265 vom 14. November 1955.

- DELVOS, H. Eine große Stunde blieb ungenutzt (FAZ);
abgedruckt in: Der Städtetag (1954)
- DELVOS, H. Den Widerstand organisieren (FAZ);
abgedruckt in: Der Städtetag (1954)
- DEUTSCHER STÄDTETAG Rückkehr zur "Verbundenen Steuerwirtschaft" (1953)
- DOMBROWSKI, E. Übernehmen sich die Städte wirklich?
in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG
vom 16. Oktober 1954; abgedruckt in: Der
Städtetag (1954)
- FISCHER - MENSCHHAUSEN, H. Die Abgrenzung der Finanzverantwortung
zwischen Bund und Ländern in: DÖV (1952)
- FÜSSLEIN, R.W. Deutsche Verfassungen, Grundgesetz und
Länderverfassungen nach dem Stande vom
1.1.1955 (Berlin - Frankfurt/M 1955)
- FÜSSLEIN, R.W. Das Bonner Grundgesetz und das Besatzungsstatut (1949)
- GENZER, W.E. Was bedeutet der Art. 28 GG? in: Der
Städtetag (1950)
- GERLOFF, W. Die öffentliche Finanzwirtschaft
(Frankfurt/M 1948 - 1950)
- GERLOFF, W. Die Finanzgewalt im Bundesstaat (1948)
- HACKER, H. Neues vom kommunalen Finanzausgleich in:
DÖV (1954)
- HENSEL, A. Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner
staatsrechtlichen Bedeutung (1922)
- HETTLAGE, K.M. Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung
in: Finanzarchiv N.F. Bd. 14
- HETTLAGE, K.M. Das Trauerspiel der Finanzreform, Der
Konflikt zwischen Bund und Ländern muß
umgehend beendet werden in: FRANKFURTER
ALLGEMEINE ZEITUNG Nr. 88
vom 16. April 1955
- HEUN, B. Die Neuverteilung der Steuern - Rückkehr
zur "Verbundenen Steuerwirtschaft" in:
DÖV (1953)
- HEUN, B. Die "Verbundene Steuerwirtschaft" und
ihre Gegner in: DÖV (1954)

- HÖPKER - ASCHOFF, H. Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes in: Archiv für öffentliches Recht Bd. 75 (1949)
- JESSEN, J. Deutsche Finanzwirtschaft (Hamburg 1938)
- KOELLREUTTER, O. Deutsches Staatsrecht (1953)
- KOETTGEN, A. Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs in: DÖV (1953)
- LOTZ, W. Finanzwissenschaft (Tübingen 1929)
- MAUNZ, Th. Deutsches Staatsrecht (München 1954)
- POPITZ, J. Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Berlin 1932)
- POPITZ, J. Der Finanzausgleich im: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. II (1927)
- POPITZ, J. Der Finanzausgleich im: Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. III (1926)
- RESCH, J. Der Finanzausgleich in Österreich in: Der Städtetag (1955)
- RIETDORF, F. Die Finanzverantwortung des Bundes gegenüber den Gemeinden in: DÖV (1953)
- SCHMÖLDERS, G. Finanzpolitik (Berlin 1955)
- SPRENG - FEUCHTE Die Verfassung des Landes Baden - Württemberg (1953)
- STORCK, H. Der Krebssschaden der Finanzzuweisungen in: Der Städtetag (1949)
- TERHALLE, F. Leitfaden der deutschen Finanzpolitik (München 1936)
- TERHALLE, F. Finanzwissenschaft (Jena 1930)
- TERHALLE, F. Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden (Berlin 1948)
- TERHALLE, F. Die Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des zweiten Weltkriegs in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. I (1950)

- TERHALLE, F. Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. III (1956)
- WACKE, G. Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Die Einwirkungen der Finanzfunktion auf Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im Bonner Grundgesetz (1950)
- WACKE, G. Das Gesetz über die Finanzverwaltung in: Finanzarchiv N. F. Bd. 12
- WOLFF, F. Die Gemeinden im Grundgesetz in: Der Städtetag (1949)

B. Sammelwerke und Kommentare:

- ABRAHAM, H. J. Kommentar zum Bonner Grundgesetz, "Bonner Kommentar", red. Bearb. v. H. Dennewitz (Hamburg 1950)
- HENSER - SEMMLER Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. 1. 1952 (GVB1. S. 19) und Nebengesetze, Kommentar für die Bayer. Landgemeinden in: Die Gemeinde (München 1952)
- KOHLHAMMER - KOMMENTARE Die Verfassung des Landes Baden - Württemberg mit einer Einführung in die Entwicklung des Landes und der Verfassung sowie dem Text des Grundgesetzes (Stuttgart 1954)
- KUNZE - SCHMID Kommentar zur Gemeindeordnung für Baden - Württemberg (Stuttgart 1956)
- MANGOLDT v. H. Das Bonner Grundgesetz, Handkommentar (Berlin und Frankfurt/M 1953)
- MENSENS - BOHLEY - KRUTSCH Handbuch des gemeindlichen Steuerrechts Bd. 3, Der Finanzausgleich (1952) mit Ergänzungsbänden
- MÜLLER, T. Kommentar zur Landkreisordnung für Baden - Württemberg (Stuttgart 1955)
- NAWIASKY - LEUSSER Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946, Handkommentar (1948) mit Ergänzungsband NAWIASKY - LECHNER (1953)

VIALON, F.K.

Handbuch der öffentlichen Wirtschaft
(Berlin und Frankfurt 1956)

Die Finanzverfassung im Rahmen der
Staatsverfassung, Veröffentlichungen der
Vereinigung der deutschen Staatsrechts-
lehrer Bd. 14 (Berlin 1956)

Der Kampf um den Südweststaat, Verhand-
lungen und Beschlüsse der gesetzgebenden
Körperschaften des Bundes und des Bun-
desverfassungsgerichts, Bd. I der Veröf-
fentlichungen des Instituts für Staatslehre
und Politik e.V. in Mainz (München 1952)

Die Bundesländer, Beiträge zur Neuglie-
derung der Bundesrepublik. Herausgege-
ben vom Institut zur Förderung öffentlicher
Angelegenheiten (Frankfurt 1950)

Handbuch der Finanzwissenschaft, Heraus-
geber W. Gerloff und Fr. Meisel, Bd. I
bis III (Tübingen 1926 - 1929)

Handbuch der Finanzwissenschaft, Heraus-
geber W. Gerloff und Fr. Neumark, Bd. I
bis III (Tübingen 1952 - 1956)

Handwörterbuch der Staatswissenschaften,
Herausgeber L. Elster, Ad. Weber und
Fr. v. Wieser (Jena 1923 - 1929)

C. Sonstiges:

Arbeitsergebnisse der 8. Hauptversammlung des Deutschen Städtetags;
abgedruckt in: Der Städtetag (1955)

Beratungen des Parlamentarischen Rates, Stenographischer Bericht
Bonn/Rh. 1949

Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Fi-
nanzen, "Organische Steuerreform" (1953)

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfas-
sung (Finanzverfassungsgesetz), Drucksache 480 des Deutschen Bundes-
tages, 2. Wahlperiode 1953 vom 29. April 1954

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG
Drucksache 1050 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953 vom
7. Dezember 1954

Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden, sowie den Gemeindeverbänden in Baden - Württemberg (Finanzausgleichsgesetz - FAG), Beilage 300 des Landtages von Baden - Württemberg vom 10. März 1954

Finanz- und Steuerreform, Gesetzentwürfe der Bundesregierung; Erklärung des Bundesministers der Finanzen vor dem Deutschen Bundestag am 11. März 1954 (Bonn 1954)

Verhandlungen des Landtags von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 - 1956, Beilagen Bd. I

Verhandlungen des Landtags von Baden - Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 - 1956, Protokolle Bd. II

D. Periodica:

Archiv des öffentlichen Rechts (B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen)

Der Gemeindehaushalt, Fachzeitschrift für das gemeindliche Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen (W. Kohlhammer, Stuttgart)

Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft (W. Kohlhammer, Stuttgart)

Die Gemeindekasse, Zeitschrift für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden in Baden - Württemberg (R. Boorberg - Verlag, Stuttgart)

Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik (W. Kohlhammer, Stuttgart)

Finanzarchiv, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Statistische Monatshefte Baden - Württemberg, Herausgegeben vom Statistischen Landesamt Baden - Württemberg (Stuttgart)

Lebenslauf

Der Verfasser wurde am 23. November 1930 in Stuttgart geboren und hat von 1937 bis 1950 die Volksschule in Ditzingen und Ulrich von Hutten - Oberschule in Korntal besucht. Nach dem Studium der Volks- und Betriebswirtschaft hat er an der Universität München die Diplomprüfung für Volkswirte abgelegt und im Juli 1958 mit der vorliegenden Arbeit die Doktorwürde der Staatswirtschaftlichen Fakultät erworben, und ist seit Oktober 1958 bei der Dresdner Bank Aktiengesellschaft in Stuttgart tätig.

